I PARTITI POLITICI

E LA INGERENZA LORO

NELLA GIUSTIZIA E NELL' AMMINISTRAZIONE

MARCO MINGHETTI

I PARTITI POLITICI

E LA INGERENZA LORO

NELLA GIUSTIZIA E NELL' AMMINISTRAZIONE

BOLOGNA
NICOLA ZANICHELLI
1881

I PARTITI POLITICI

E LA INGERENZA LORO

NELLA GIUSTIZIA E NELL'AMMINISTRAZIONE

MARCO MINGHETTI

I PARTITI POLITICI

E LA INGERENZA LORO

NELLA GIUSTIZIA E NELL'AMMINISTRAZIONE

BOLOGNA
NICOLA ZANICHELLI
1881

PREFAZIONE

Questo libro ebbe origine da un fatto che in linguaggio parlamentare chiamasi *fatto personale;* poichè taluni giudicarono che in un discorso pubblico da me tenuto a Napoli l'8 gennaio 1880 vi fosse offesa alle prerogative del Parlamento. Laonde a me parve necessario di spiegare più chiaramente i miei concetti, e di mostrare che lungi dal voler menomare il prestigio delle nostre istituzioni, io era sollecito di preservarle da ogni corruzione. E non avendo potuto farlo colla parola viva dinanzi ai deputati nella Camera, pensai di supplirvi collo scritto. Che se mi mosse un sentimento di legittima difesa, pure ho cercato di serbarmi nei limiti della massima temperanza; e se il lettore trovasse ciò nonostante qualche traccia di pungente o di amaro, sappia che ciò è contrario ad ogni mia intenzione. Quello che ho dovuto fare per necessità si è di soffermarmi alquanto lungamente sul fatto personale. Ma pigliando quinci le mosse, ho inteso principalmente di esaminare un quesito generale dei più importanti e dei più ardui nelle scienze politiche: tanto più arduo

in quanto che solo ora comincia ad essere studiato, ma nei più cospicui trattati di Diritto costituzionale non se ne trova quasi menzione.

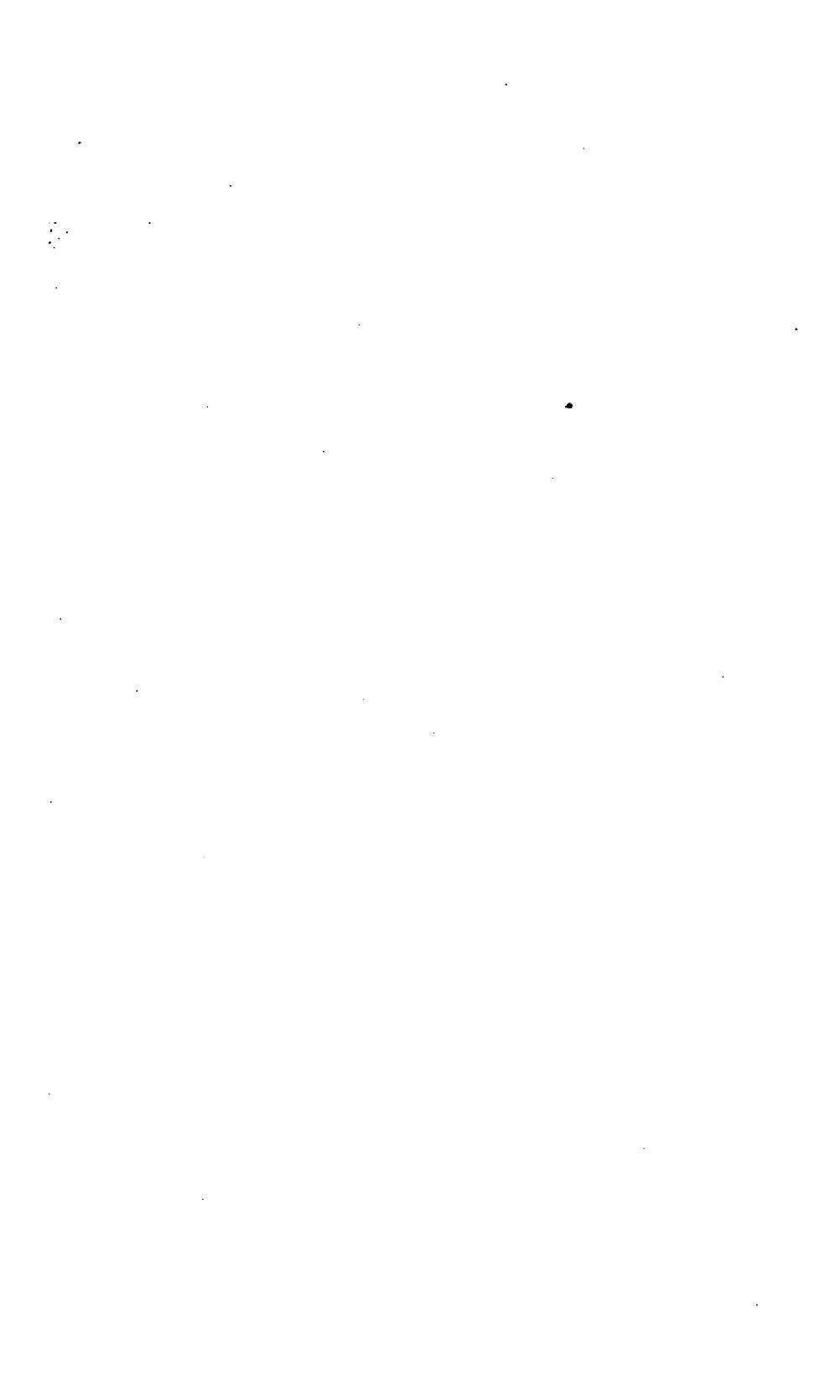
Il problema è il seguente: — *In qual modo si possa assicurare la imparzialità nella giustizia e nell' amministrazione sotto un governo di partito* — Giovi dichiararlo più distintamente. Il Governo costituzionale, e più ancora il governo parlamentare, quale oggi prevale agli altri in molte parti dell' Europa e dell' America con varie forme, è sempre un governo di partito. Esso come ogni umana cosa ha pregi e difetti che gli sono inerenti, e per l' indole sua stessa inevitabili, quand' anche il partito che governa si tenga strettamente nella cerchia dell' azione politica. Ma ogni partito tende naturalmente ad uscirne e ad esercitare un' ingerenza indebita nella giustizia e nell' amministrazione, e ciò al fine di conservare e di estendere la sua propria potenza. Gli effetti che da questa indebita ingerenza derivano sono gravissimi, e producono perturbazione e iattura ai diritti e agli interessi dei cittadini che le istituzioni libere sarebbero invece destinate a tutelare. Avvegnacchè ogni costituzione ed ogni buon governo debba avere per iscopo di rendere la giustizia uguale a tutti, e di amministrare nel solo intento del pubblico bene: e questo è quel che più sta a cuore del popolo, il quale sente che da ciò dipende l' ordine, la sicurezza e la prosperità. Ma quando per gli influssi del partito che governa avviene il contrario, se il male giunge ad un certo grado, si può dire che la forma

spegne la sostanza, e per usare una locuzione moderna vien meno il contenuto delle istituzioni.

I mezzi acconci a preservare una costituzione politica da questi mali, o a mettervi riparo quando siano già nati, sono diversi secondo i luoghi, i tempi, le circostanze. Io ho avuto di mira singolarmente l'Italia, ed ho indicato soltanto alcuni provvedimenti che mi parvero acconci nelle condizioni presenti della patria. Però sono tanto lontano dal presumere di aver dato una soluzione compiuta del problema, che anzi mi credo in obbligo di avvertire il lettore dell'opposto. Ciò solo affermo che se questo problema non sarà sciolto in modo soddisfacente, le costituzioni moderne non dureranno, e verranno travolte in ruina dalla pubblica animavversione come lo furono già i governi assoluti; la quale considerazione basta a chiarirne la importanza e la opportunità. Che se io fossi riuscito a fornire qualche argomento nuovo a coloro che dovranno in appresso studiare la materia, e qualche aiuto per andarne al fondo, mi terrei pago di aver intrapreso questo lavoro: in così modesti termini è riposta ogni mia speranza.

Ma checchè sia anche di ciò, la prima parte non è che la introduzione alla seconda, ed è quest' ultima soltanto che io raccomando all'attenzione del lettore.

Roma, 8 Gennaio 1881.

INTRODUZIONE

INTRODUZIONE

§ I.

Esposizione del fatto personale.

Trovandomi a Napoli l'8 gennaio 1880 in una adunanza dell' Associazione costituzionale, io ebbi a pronunziare le seguenti parole:

« Un' altra cagione di tristezza, nel paragonare il
« passato col presente, è questa, che se l' Italia ha
« corso dei grandi pericoli e li ha superati, aveva al-
« lora una fiducia illimitata nella libertà e nelle isti-
« tuzioni costituzionali. Ora, bisogna pur confessarlo,
« questa fiducia si è attenuata, almeno l' ossequio è
« divenuto più razionabile. La monarchia costituzio-
« nale parmi la forma più perfetta che siasi escogi-
« tata sinora alla matura civiltà dei popoli; la pre-
« ferisco a tutte le forme più semplici; per l' Italia
« poi la credo una necessità perchè senza la monar-
« chia non avremmo nè unità, nè libertà, nè indi-
« pendenza. (*Applausi*). Ma l' esperienza ci ha am-
« maestrato che le istituzioni non possono svolgersi
« in tutta la loro efficacia e recare tutti i beneficii

« che giustamente se ne aspettano, se il popolo non
« è educato ad accoglierle. La costituzione è come
« una felice pianta che crescerà rigogliosa là dove il
« terreno le sia propizio ed acconciamente preparato.

« E poi v'è un'altra ragione: che tutte le forme
« di governo hanno una possibile degenerazione.

« Il nostro Presidente, in uno di quei suoi finis-
« simi scritti, dei quali di frequente ci fa dono, par-
« lando di Macchiavelli e di Polibio, ricordava che
« quel sommo ingegno di Aristotile aveva scorto in-
« nanzi ad ogni altro come le forme di governo, per
« sè buone, potessero facilmente degenerare. Così il
« principato degenerava in tirannide, l'aristocrazia
« in oligarchia, la democrazia in demagogia. E noi,
« seguendo quella dottrina, dobbiamo guardare che il
« governo parlamentare, in sè buono, non degeneri
« in una ibrida forma, che di bontà non avrebbe più
« che le apparenze.

« Il sintomo che si manifesta fra i primi di questa
« degenerazione è la qualità del deputato. Quando il
« deputato non rappresenta più dei principii, non
« si muove per sentimento nazionale ma è invece
« l'organo d'interessi locali, quando è il patrono, il
« sollecitatore, l'agente di coloro che lo mandano, ivi
« è inizio di corruttela (*bene*). E in un viluppo d'in-
« trighi si smarrisce il sacro e delicato ufficio di rap-
« presentante del popolo. D'altra parte il ministero,
« che non si sente potente a raccogliere una maggio-
« ranza che sostenga delle idee, è costretto di sup-

« plirvi guadagnando ad uno ad uno questi deputati e
« distribuendo loro onori, potenza o favori (*bene*). . . .

« Ora voi vedete gli ufficii governativi assediati
« da deputati, o sia nella capitale, o sia nelle ammi-
« nistrazioni provinciali. Il misero impiegato quasi
« passero tremante vede il nibbio aliare intorno al
« suo nido, e questa vista gli impedisce la pronta e
« rigida risoluzione degli affari. Egli teme di essere
« scaraventato dalle Alpi sino all'estrema Sicilia; egli
« teme di veder chiusa la sua carriera; e forse ta-
« lora un biglietto di favore gli impone di passar
« sopra alle leggi ed ai regolamenti. Nè questa inge-
« renza perturbatrice si limita agli uffici governativi,
« essa stende i suoi influssi ancora sulle provincie,
« sui municipii, sulle opere pie, su tutti quanti gli
« enti civili che hanno una attinenza col Governo, e
« voi stessi ne avete una prova, perchè doveste lot-
« tare contro indebite ingerenze per eleggere e per
« mantenere un consiglio municipale che corrisponda
« ai desiderii vostri ed alla vostra estimazione (*vivis-
« simi applausi*). . . . .

« Ma per tornare all'argomento, io dico che un
« problema gravissimo, urgente, degno di tutta la me-
« ditazione di chi ama la patria si è questo: come
« sottrarre alle ingerenze ed agli influssi politici le
« amministrazioni dello Stato e degli altri enti civili,
« come garantire il cittadino e l'impiegato stesso dalla
« soverchianza parlamentare? Io credo che nell'at-
« tento studio di questo problema, e nell'esempio di

« altri popoli si possano trovare tali ordini che la « legislazione debba introdurre appo noi per preser« vare il sistema parlamentare dalla corruttela. »

Queste mie parole, accolte con plauso da' presenti, parvero ostiche a taluni deputati; anzi le giudicarono a dirittura offensive del decoro della Camera, e del rispetto dovuto ai suoi membri; e fu presentata al banco del Presidente una mozione firmata dall' on. Della Rocca, e da altri quattordici suoi colleghi del tenore seguente:

« I sottoscritti chiedono a termini dell' art. 52 « dello Statuto costituzionale del Regno, che la Camera « si unisca in comitato segreto per avere contezza di « talune fallaci propalazioni che ritengono essere man« canza di rispetto per essa. »

Se non che la Sessione fu in que' giorni chiusa, e la mozione non potè essere neppur formalmente letta. Ma nonostante il mistero onde nelle sue frasi si avvolgeva, apparve manifesto a tutti qual ne fosse la mira, ed io ebbi allora occasione di dire con parecchi amici miei, e fu dai giornali eziandio ripetuto che avrei di buon grado dato alla Camera quelle spiegazioni che potessero da chiunque desiderarsi in pubblico, ma per lo contrario mi sarei rifiutato ad ogni discussione in Comitato segreto.

Questa notizia sparsa ovunque, fu per avventura cagione che al riaprirsi della Sessione una mozione alquanto diversa fosse presentata al banco presidenziale, ed era la seguente:

« I sottoscritti propongono che la Camera prenda « conto delle ingiuste accuse ad essa mosse da uno « dei suoi componenti. »

Qui non si chiedeva più il comitato segreto; ma non s'era per anche voluto dire di chi, e di qual accusa s'intendesse parlarsi.

Finalmente il deputato G. Bertani sdegnando questi segretumi, all'ultima ora presentò per suo conto un'altra mozione nei termini seguenti:

« Il sottoscritto, letto il grave giudizio intorno a « taluni deputati che l'on. Minghetti espresse nel suo « discorso dinanzi la società costituzionale di Napoli, « chiede che in omaggio alla verità e al decoro della « Camera, egli voglia definire fatti e nomi che giu- « stifichino le sue accuse. »

§ II.

Come la Camera rifiutò di discutere le due mozioni fatte contro di me.

Le due mozioni furono lette alla Camera il dì 25 febbraio 1880. Io sorsi di subito e dimandai che si mettessero all'ordine del giorno dell'indomani. Vi contrastarono virilmente dal centro i deputati Billia, Martini e Marselli. Essi accamparono parecchi validi argomenti: che il deputato non può essere chiamato a render ragione dinanzi alla Camera di quanto fuori da essa scrisse, o parlò: che la legge sulla stampa

prevede il caso di offesa al Parlamento, e determina infine la procedura, e la sede del giudizio. Se dunque, dicevano, ci è reato nelle parole del deputato Minghetti, venga il procuratore generale a chiedere il nostro assenso per procedere giudicialmente contro di esso; se non vi è reato perchè un deputato deve aver minor libertà di ogni altro cittadino? Finalmente posero innanzi gli inconvenienti politici che da questo fatto deriverebbero. Imperocchè se un assemblea, politica potesse chiamare i suoi membri come suol dirsi alla sbarra, ed un partito in maggioranza si erigesse a giudice de' suoi avversari e sindacasse le opinioni che manifestano fuori della Camera, allora davvero la libertà potrebbe dirsi spenta per sempre. Concludevano chiedendo sulle mozioni la questione pregiudiziale, cioè che non avessero a discutersi.

Dall' altra parte parlarono il Della Rocca che era a capo dei sottoscrittori di una mozione, il Pierantoni, l'Alli Maccarani. Il primo chiamò bizantina la distinzione fra ciò che si dice nella Camera o fuori di essa; soggiunse che le accuse non essendo state dirette contro uno od altro deputato, nè tampoco contro uno od altro partito, ma contro tutti, la Camera intera e restava oltraggiata e non poteva fingere d' ignorarle. Il secondo affermò che il Pubblico Ministero non può promuovere azione penale per diffamazione, ingiurie o libelli famosi pubblicati a danno di singoli cittadini e neppure di deputati, perchè per simigliante reato non si può procedere che ad istanza della parte offesa,

e che perciò l'istanza doveva muovere dalla Camera stessa. Inoltre recò ad esempio i precedenti delle due inchieste sulle ferrovie meridionali e sulla regìa dei tabacchi. L'Alli Maccarani finalmente caldeggiava la discussione dell'argomento a questo solo effetto di conseguire una prova evidente che nessuno avea avuto intenzione di mancare alla debita riverenza verso il Parlamento. Della Destra parlarono il Righi e il Cavalletto: quegli si associava alla proposta pregiudiziale respingendo con indignazione la mozione Della Rocca: senza di ciò avrebbe votato per la discussione. Il Cavalletto non voleva che si suscitassero controversie astiose che non avrebbero alcun esito efficace pel bene della patria.

Venuta la votazione, nonostante la mia insistenza, la Camera accettò la questione pregiudiziale, e le mozioni Della Rocca e Bertani furono sepolte.

Il lettore comprenderà le ragioni per le quali io insisteva fortemente affinchè si discutesse senza indugi: esse traevano origine dalla coscienza di aver detto il vero, e dalla volontà di sostenerlo fermamente e apertamente. E coloro stessi che proponevano la question pregiudiziale dichiararono di riconoscere giusto il mio desiderio, e legittima la mia deprecazione. Però, considerando il quesito a mente fredda, debbo anch'io consentire che la deliberazione della Camera fu savia, e che il precedente sarebbe stato pericoloso per l'avvenire delle istituzioni; tanto più che nè lo Statuto, nè il Regolamento, nè il Codice, nè i precedenti danno

alla Camera il diritto di giudicare alcuno dei suoi membri. Ma prima di provare questo assunto debbo mettere in evidenza un fatto: ed è questo che altri deputati e senatori avevano antecedentemente parlato o scritto nel senso delle parole da me pronunziate a Napoli, e che ho sopra riferito; anzi più irriverentemente ancora e però a nessuno era venuto mai nel pensiero di chiamarli a sindacato in Parlamento.

§ III.

Come le mie osservazioni non fossero nuove, nè in Italia nè fuori.

Io non voglio risalire indietro lungamente e mi fermerò ad un periodo recente, quello dal 1876 in poi, e sceglierò soltanto alcune citazioni che mi paiono notevoli per le qualità delle persone onde derivano, fra le tante che mi sarebbe facile di raccogliere.

Il De Sanctis che fu ministro dell'Istruzione Pubblica, scriveva nel 1877 sul giornale il *Diritto* parecchi articoli che menarono gran rumore, tanto più che il pubblico ci volle vedere effigiati gli uni o gli altri personaggi veri, nonostante le proteste dell'autore. Eccone alcuni brani:

« La nuova maggioranza è venuta su con queste
« belle parole del De Pretis: governare col partito,
« ma pel paese: e chi nei suoi atti non vegga altro

« se non il partito, anzi i suoi aderenti personali, è
« a lui più nocivo e più nemico che gli stessi suoi
« avversari. Capisco che un partito venuto al governo,
« abbia in sè una cattiva fermentazione di bisogni
« illegittimi; ma non è degno di stima se non abbia
« virtù di creare in sè una forza morale che lo tuteli
« da quegli elementi corrotti. Peggio ancora quando
« il male esempio venga dall' alto e si incoraggino e
« non si frenino i cattivi istinti.

« Una maggioranza perde ogni prestigio quando
« nel paese si formi questa opinione, che ci sieno colà
« dentro affaristi, sollecitatori, cacciatori d' impieghi
« e di onorificenze, soverchiatori e che so altro, e che
« ivi appunto il governo cerchi la sua base e la sua
« forza. Una opinione simile quando diventi persua-
« sione generale getta giù non solo i ministeri, ma i
« partiti. E non c'è niente di più doloroso, che cadere
« con la macchia in fronte di uomini disonesti . . .

« Alla presente maggioranza non sarà troppo il
« domandare che porti il disinteresse e l'abnegazione
« sino alla più squisita delicatezza, se vuole conser-
« vare un alto posto nella stima pubblica, impedendo
« che attorno a lei prendano consistenza quelle si-
« nistre opinioni che si stanno formando. E se fra-
« dicio c' è, resechi il fradicio, e rinsaldi il partito. »

(24 luglio).

« Non è maraviglia che si formino ne' Consigli co-
« munali, provinciali e parlamentari, associazioni di

« cointeressati, le quali sotto qualsivoglia maschera
« sono vere associazioni di malfattori, o se vi piace il
« motto, di *mangia con tutti*. Costoro guardano con
« un certo sorriso caratteristico quelli che ne pigliano
« scandalo, come volessero dire: poveretti! non co-
« noscono il mondo. La qual frase si traduce in que-
« st' altra: il mondo va così, e quelli che non sono
« gonzi, fanno così. Ci dee essere nella nostra coltura
« qualcosa di evidentemente falso, che conduca a que-
« sto fatalismo di gente viziata. »

(14 agosto).

« Noto che il male è ammesso da tutti. Anzi la
« *Capitale* in un suo notevole e benevolo articolo,
« dettomi ch' io lo esagero e carico troppo le tinte,
« finisce poi per chiamarlo addirittura uno *sfacelo*
« *morale*. Certamente a questa dissoluzione morale
« si va; ma per buona fortuna le forze vive del paese
« sono ancora intatte e sane, e il male è incipiente
« e ci è la possibilità del rimedio . . . .

« Noi dobbiamo congiungere tutti la nostra opera
« ad ottenere il risveglio morale d' Italia, sollecitando
« e sferzando l' indifferenza pubblica. Gli italiani non
« sono ancora persuasi che libertà vuol dire lotta, e
« che la lotta è il dovere di tutti, e che quelli che
« stanno a casa sono disertori. »

(20 agosto).

« E m' oda bene la maggioranza: quando non ab-
« bia l' orgoglio della sua indipendenza e della sua

« incorruttibilità, risecando da sè gli elementi putridi
« che per avventura vi sieno infiltrati, essa cadrà nel
« modo più ignobile, cadrà nel fango innanzi al primo
« che levi in Italia la bandiera della moralità. E il
« fango spruzzerà il viso anche a' buoni.

(10 settembre).

Questi articoli del De Sanctis furono ristampati da molti giornali, e diedero occasione a polemiche vivaci. E taluni espressero in forma assai più spiccata e personale ciò che il De Sanctis diceva parlando generalmente. A chi piacesse di vederne i particolari, ricorderò che fra queste polemiche merita special menzione quella che, sotto forma di lettere dirette al De Sanctis stesso, fece nel giornale *Il Piccolo,* Rocco De Zerbi, oggi deputato.

Nello stesso tempo un altro deputato, Clemente Corte, oggi Prefetto, scriveva pure al *Diritto,* le seguenti parole:

« In molte provincie sfortunatamente sono i de-
« putati che usando ed abusando della loro posizione
« politica e della loro influenza sui ministri, gover-
« nano irresponsabili le provincie e fanno o tentano
« di fare del Prefetto l'istrumento delle loro passioni. »

(*Diritto,* 30 luglio).

E più oltre: « I partiti seguiteranno a trovarsi di
« fronte non più rivendicatori di principii offesi, ma

« semplici rappresentanti d'interessi delusi e di va-
« nità insodisfatte. »

(2 agosto 1877).

Nel 1878 il 3 novembre il Zanardelli Ministro dell' Interno nel suo discorso ad Iseo, difendendo il concetto dello scrutinio di lista contro il collegio uninominale manifestava questo pensiero:

« I deputati sono spesso invincibilmente legati
« agli interessi di campanile, al tirannico patronato
« di pochi individui, devono rendersi anzichè i rap-
« presentanti della nazione i procuratori degli elet-
« tori (*bravo*) sono talvolta costretti a frequentare
« più che la Camera l' anticamera dei ministri (*Be-*
« *nissimo. Applausi*). L' atmosfera parlamentare non
« meno che l' amministrativa appare da quest' esi-
« genze turbata e viziata. »[1]

[1] In un volume pubblicato quando già questo scritto era compiuto, *Sulla Riforma della legge elettorale per Pietro La Cava*, l'autore, deputato anch'esso, con molta franchezza riconosce che se nei nostri collegi non v'è la corruzione onde sono affette le elezioni americane ed inglesi, però abbiamo una corruzione peggiore e più funesta. « In ge-
« nerale nei nostri collegi le elezioni si fanno per relazioni più perso-
« nali che politiche. In ogni paese o borgata vi sono due o tre capi-
« parte o grandi elettori: guadagnati questi, l'elezione è assicurata; ma
« costoro non si propiziano né con danaro nè con donativi; spesso sono
« anzi i più ricchi della contrada, e si sdegnerebbero al solo pensiero di
« spiegare la loro influenza a simile prezzo. Invece essi attendono un
« prezzo molto maggiore; i loro crediti maturano dopo l'elezione a sca-
« pito dell'ufficio dell'eletto.... Il grande elettore deve mantenere la sua
« influenza a spese del deputato pel quale l'ha adoperata nel giorno del-

L' anno 1879 si apriva con una circolare dell' associazione nazionale di Napoli, di cui erano Presidenti un deputato Filippo Abignente, e vice Presidente un altro deputato Tommaso Sorrentino. La circolare era da loro firmata. Sarà il pregio di citarne alcuni brani:

« Ancora non sono passati tre anni da che, fra « immenso favore e con larghissimo suffragio di po« polo, il partito della sinistra parlamentare fu as« sunto al potere. Grandi erano le aspettative, corri« spondenti ai bisogni della nazione ed agli errori, « nei quali era caduto il partito della destra, in un « lungo periodo di governo. Or mentre a quelle aspet« tative rimase inferiore, la sinistra, in meno di tre

« l'elezione. Ed in che modo? In un governo accentrato come il nostro, « nel quale per nove decimi dipende la trattazione degli affari dagli « agenti del potere esecutivo, la risposta è troppo facile ed evidente. Qui « è il Sindaco o vice-pretore da nominare o destituire, là un Consiglio « comunale o provinciale da sciogliere, colà un istituto pio da riformare; « qui è un magistrato da traslocare, là un altro funzionario da promuo« vere, colà un altro agente da collocare; qui una cattedra da provve« dere, là un professore da onorare, colà uno studente da far ammet« tere in Licei o Università; qui la multa da condonare, là una grazia « da attendere, colà un impiego da ottenere; qui da chiedere una pro« roga di lavori, là una proroga di pagamenti, colà una sollecitudine « per collaudo di opere bene o mal costruite. E così per una catena di « interessi infiniti ed indefiniti, il rappresentante della nazione addiviene « sollecitatore d'affari, ed il potere legislativo entra ad ampie vele nel« l'ambiente del potere esecutivo. Ed alla sua volta il potere esecutivo « ne trae profitto nelle grandi occasioni facendo giuocare questi interessi « nei giorni critici delle votazioni, pei quali interessi non sono rari i casi « di risoluzioni prese o sospese in contraddizione di leggi o regolamenti. » (Pag. 82-83).

alla Camera il diritto di giudicare alcuno dei suoi membri. Ma prima di provare questo assunto debbo mettere in evidenza un fatto: ed è questo che altri deputati e senatori avevano antecedentemente parlato o scritto nel senso delle parole da me pronunziate a Napoli, e che ho sopra riferito; anzi più irriverentemente ancora e però a nessuno era venuto mai nel pensiero di chiamarli a sindacato in Parlamento.

§ III.

Come le mie osservazioni non fossero nuove, nè in Italia nè fuori.

Io non voglio risalire indietro lungamente e mi fermerò ad un periodo recente, quello dal 1876 in poi, sceglierò soltanto alcune citazioni che mi paiono [illegible]voli per le qualità delle persone onde derivano, [illegible] tante che mi sarebbe facile di raccogliere.

De Sanctis che fu ministro dell' Istruzione Pub[illegible]riveva nel 1877 sul giornale il *Diritto* parecchi [illegible]he menarono gran rumore, tanto più che il [illegible] vi volle vedere effigiati gli uni o gli altri [illegible] veri, nonostante le proteste dell' autore. [illegible] brani:

[illegible] maggioranza è venuta su con queste [illegible] del De Pretis: governare col partito, [illegible] e chi nei suoi atti non vegga altro

« se non il partito, anzi i suoi aderenti personali, è
« a lui più nocivo e più nemico che gli stessi suoi
« avversari. Capisco che un partito venuto al governo,
« abbia in sè una cattiva fermentazione di bisogni
« illegittimi; ma non è degno di stima se non abbia
« virtù di creare in sè una forza morale che lo tuteli
« da quegli elementi corrotti. Peggio ancora quando
« il male esempio venga dall' alto e si incoraggino e
« non si frenino i cattivi istinti.

« Una maggioranza perde ogni prestigio quando
« nel paese si formi questa opinione, che ci sieno colà
« dentro affaristi, sollecitatori, cacciatori d' impieghi
« e di onorificenze, soverchiatori e che so altro, e che
« ivi appunto il governo cerchi la sua base e la sua
« forza. Una opinione simile quando diventi persua-
« sione generale getta giù non solo i ministeri, ma i
« partiti. E non c'è niente di più doloroso, che cadere
« con la macchia in fronte di uomini disonesti . . .

« Alla presente maggioranza non sarà troppo il
« domandare che porti il disinteresse e l'abnegazione
« sino alla più squisita delicatezza, se vuole conser-
« vare un alto posto nella stima pubblica, impedendo
« che attorno a lei prendano consistenza quelle si-
« nistre opinioni che si stanno formando. E se fra-
« dicio c' è, resechi il fradicio, e rinsaldi il partito. »

(24 luglio).

« Non è maraviglia che si formino ne' Consigli co-
« munali, provinciali e parlamentari, associazioni di

prevede il caso di offesa al Parlamento, e determina infine la procedura, e la sede del giudizio. Se dunque, dicevano, ci è reato nelle parole del deputato Minghetti, venga il procuratore generale a chiedere il nostro assenso per procedere giudicialmente contro di esso; se non vi è reato perchè un deputato deve aver minor libertà di ogni altro cittadino? Finalmente posero innanzi gli inconvenienti politici che da questo fatto deriverebbero. Imperocchè se un assemblea, politica potesse chiamare i suoi membri come suol dirsi alla sbarra, ed un partito in maggioranza si erigesse a giudice de' suoi avversari e sindacasse le opinioni che manifestano fuori della Camera, allora davvero la libertà potrebbe dirsi spenta per sempre. Concludevano chiedendo sulle mozioni la questione pregiudiziale, cioè che non avessero a discutersi.

Dall' altra parte parlarono il Della Rocca che era a capo dei sottoscrittori di una mozione, il Pierantoni, l' Alli Maccarani. Il primo chiamò bizantina la distinzione fra ciò che si dice nella Camera o fuori di essa; soggiunse che le accuse non essendo state dirette contro uno od altro deputato, nè tampoco contro uno od altro partito, ma contro tutti, la Camera intera e restava oltraggiata e non poteva fingere d' ignorarle. Il secondo affermò che il Pubblico Ministero non può promuovere azione penale per diffamazione, ingiurie o libelli famosi pubblicati a danno di singoli cittadini e neppure di deputati, perchè per simigliante reato non si può procedere che ad istanza della parte offesa,

e che perciò l'istanza doveva muovere dalla Camera stessa. Inoltre recò ad esempio i precedenti delle due inchieste sulle ferrovie meridionali e sulla regìa dei tabacchi. L'Alli Maccarani finalmente caldeggiava la discussione dell'argomento a questo solo effetto di conseguire una prova evidente che nessuno avea avuto intenzione di mancare alla debita riverenza verso il Parlamento. Della Destra parlarono il Righi e il Cavalletto: quegli si associava alla proposta pregiudiziale respingendo con indignazione la mozione Della Rocca: senza di ciò avrebbe votato per la discussione. Il Cavalletto non voleva che si suscitassero controversie astiose che non avrebbero alcun esito efficace pel bene della patria.

Venuta la votazione, nonostante la mia insistenza, la Camera accettò la questione pregiudiziale, e le mozioni Della Rocca e Bertani furono sepolte.

Il lettore comprenderà le ragioni per le quali io insisteva fortemente affinchè si discutesse senza indugi: esse traevano origine dalla coscienza di aver detto il vero, e dalla volontà di sostenerlo fermamente e apertamente. E coloro stessi che proponevano la question pregiudiziale dichiararono di riconoscere giusto il mio desiderio, e legittima la mia deprecazione. Però, considerando il quesito a mente fredda, debbo anch'io consentire che la deliberazione della Camera fu savia, e che il precedente sarebbe stato pericoloso per l'avvenire delle istituzioni; tanto più che nè lo Statuto, nè il Regolamento, nè il Codice, nè i precedenti danno

alla Camera il diritto di giudicare alcuno dei suoi membri. Ma prima di provare questo assunto debbo mettere in evidenza un fatto: ed è questo che altri deputati e senatori avevano antecedentemente parlato o scritto nel senso delle parole da me pronunziate a Napoli, e che ho sopra riferito; anzi più irriverentemente ancora e però a nessuno era venuto mai nel pensiero di chiamarli a sindacato in Parlamento.

§ III.

Come le mie osservazioni non fossero nuove, nè in Italia nè fuori.

Io non voglio risalire indietro lungamente e mi fermerò ad un periodo recente, quello dal 1876 in poi, e sceglierò soltanto alcune citazioni che mi paiono notevoli per le qualità delle persone onde derivano, fra le tante che mi sarebbe facile di raccogliere.

Il De Sanctis che fu ministro dell' Istruzione Pubblica, scriveva nel 1877 sul giornale il *Diritto* parecchi articoli che menarono gran rumore, tanto più che il pubblico ci volle vedere effigiati gli uni o gli altri personaggi veri, nonostante le proteste dell' autore. Eccone alcuni brani:

« La nuova maggioranza è venuta su con queste
« belle parole del De Pretis: governare col partito,
« ma pel paese: e chi nei suoi atti non vegga altro

« se non il partito, anzi i suoi aderenti personali, è
« a lui più nocivo e più nemico che gli stessi suoi
« avversari. Capisco che un partito venuto al governo,
« abbia in sè una cattiva fermentazione di bisogni
« illegittimi; ma non è degno di stima se non abbia
« virtù di creare in sè una forza morale che lo tuteli
« da quegli elementi corrotti. Peggio ancora quando
« il male esempio venga dall' alto e si incoraggino e
« non si frenino i cattivi istinti.

« Una maggioranza perde ogni prestigio quando
« nel paese si formi questa opinione, che ci sieno colà
« dentro affaristi, sollecitatori, cacciatori d' impieghi
« e di onorificenze, soverchiatori e che so altro, e che
« ivi appunto il governo cerchi la sua base e la sua
« forza. Una opinione simile quando diventi persua-
« sione generale getta giù non solo i ministeri, ma i
« partiti. E non c' è niente di più doloroso, che cadere
« con la macchia in fronte di uomini disonesti . . .

« Alla presente maggioranza non sarà troppo il
« domandare che porti il disinteresse e l'abnegazione
« sino alla più squisita delicatezza, se vuole conser-
« vare un alto posto nella stima pubblica, impedendo
« che attorno a lei prendano consistenza quelle si-
« nistre opinioni che si stanno formando. E se fra-
« dicio c' è, resechi il fradicio, e rinsaldi il partito. »

(24 luglio).

« Non è maraviglia che si formino ne' Consigli co-
« munali, provinciali e parlamentari, associazioni di

« lo Stato: ogni ingerenza individuale, locale a so-
« praffare l'interesse generale di tutti. Così ci siamo
« avviati, ci stiamo avviando ogni giorno più ad una
« profonda corruttela, ad un profondo discredito del-
« l'istituzioni costituzionali; così stiamo convertendo
« queste, dalla migliore forma di governo che pos-
« sono e devono essere, nella peggiore di tutte, in
« un'oscura, fitta rete di piccole ambizioni, di meschini
« interessi, di intrighi, di favori, di compiacenti ser-
« vigi, di pericolose indulgenze, d'una corruttela, in-
« somma molteplice, più dannosa d'ogni altra, perchè
« si distende pertutto il paese, ne penetra il midollo,
« e non ne lascia membro intatto e sano. (*Bene*).

« Si son visti deputati pretendere ad ogni ufficio
« amministrativo ed ottenerne, con offesa dei diritti
« altrui, in molto maggior numero e in molti più cen-
« surabili casi, durante gli ultimi tre anni, che non
« fosse succeduto in sedici anni. L'attività politica ha
« preteso di precludere ogni altra; di ghermire, di
« appropriarsi essa il premio d'ogni altra. I deputati
« soprattutto in alcune provincie, soprattutto nelle
« mie, hanno preteso di essere i padroni dei Prefetti
« e delle Amministrazioni provinciali e comunali; ogni
« cosa vi deve esser fatta secondo il vantaggio, il
« capriccio loro; ogni favore vi dev'esser distribuito
« nell'interesse della loro influenza.

« Una simile condizione di cose s'è talora prodotta
« in altri Stati. Però, è occorsa una grande reazione
« morale di tutta la cittadinanza per liberarneli. Solo

« mediante una reazione siffatta, l'Amministrazione
« ha potuto riacquistare l'indipendenza sua dall'in-
« fluenza politica; ogni attività intellettuale e morale
« riguadagnare dignità considerazione e posto, e non
« lasciarsi soffocare dall'attività politica; e quelli che
« preferiscono questa ad ogni altra, starsene contenti
« a' proprii frutti e premii di essa, rinunciando alla
« superbia e alla prosunzione vana e perniciosa di
« spadroneggiare su tutto, e perdendo l'illegittima
« speranza di doverne trarre continuo profitto per sè,
« senza cura, nè pensiero dell'interesse generale del
« paese. (*Applausi*). »

Finalmente anche il Ministro delle finanze avvertiva il bisogno di riparare ad una condizione poco normale quando nel suo discorso del 19 gennaio diceva:

« Se noi vogliamo davvero conservare qualche
« cosa, se vogliamo seriamente far cosa utile allo
« Stato, procuriamo che l'amministrazione sia sempre
« fuori, assolutamente fuori dalle lotte politiche, e
« dalle discussioni parlamentari. »

Da ciò si vede che senatori, deputati, ministri, tutti hanno espresso il medesimo concetto, e taluni eziandio in termini assai più chiari e risentiti di quel che io abbia fatto. Come mai, adunque, si tacque sempre nei precedenti casi, e si volle fare delle mie parole un titolo d'accusa? Dovrò io credere che si attribuisca a me tanto di autorità da render pericolose nella mia bocca quelle medesime idee che negli altri si reputarono innocue? Sarei proprio fatuo se m'inducessi a crederlo: ol-

tredicchè pochi mesi innanzi, il 29 ottobre 1879, aveva io stesso espresso il medesimo concetto a Palermo senza che ad alcuno venisse il ticchio di censurarmi. « La mutazione, dissi, dei prefetti sbalestrati da pro-« vincia a provincia ad ogni momento, rende loro « impossibile di prendere quella esatta cognizione, « del paese che debbono governare, la quale è pur « tanto necessaria. Vi fu un momento che questo « moto parve una ridda fantastica. Ma v' ha di più: « l' ingerenza dei deputati, peccato vecchio nel regime « costituzionale, ma che oggi è cresciuto a dismisura; « l'intromettersi di essi nelle prefetture, ne arresta, ne « impedisce, ne trasmuta i provvedimenti. E non solo « agiscono sul prefetto, ma direttamente sugli impie-« gati, i quali ignari, paurosi, incerti, ondeggiano « fra il dovere e le minaccie, e non sanno più a qual « santo votarsi. Di tal guisa si genera quell' anarchia « degli uffici pubblici, che sebbene non apparisca in « piazza, non è però meno esiziale, e tronca i nervi di « ogni forza amministrativa. (*Applausi prolungati*). »

Adunque io non so spiegarmi altrimenti quelle mozioni delle quali ho parlato sopra, se non se come un impeto d' ira, o un dispetto confuso del favore col quale la mie parole erano state accolte in Napoli che si teneva come la cittadella della Sinistra: forse fu tattica di partito, voglia di ravvivare antichi e omai sopiti rancori; e quindi stimo che anche per questo risguardo la Camera facesse bene a non aprire il varco alle accuse e alle recriminazioni.

Or vorremo noi credere che tanto consenso di uomini qualificati non esprima nulla? o non piuttosto argomenti che v' ha un male ed è necessario apportarvi la medicina? che se volessi aggiungere qui citazioni tolte dalle opere di scrittori egregi, o dai diari i più riputati, avrei a raccogliere tal messe da riempierne un volume. Perciò me ne passo, pago di aver addotto il testimonio di uomini parlamentari, e solo a rendere più compiuta la dimostrazione riferirò il giudizio di uno straniero, del quale è notissimo l' affetto e la stima verso l' Italia, il Sig. di Laveleye. E giova notare che la manifestazione di quel giudizio coincideva appunto col mio discorso, imperocchè si legge nella *Revue de Belgique* del 15 febbraio 1880:

« Un altro guaio in Italia è l' abuso delle ingerenze « parlamentari. È un male del quale soffriamo assai « anche in Belgio, e non v' è paese costituzionale che « ne vada immune: ma colà è più grave perchè mi« nistero e amministrazione non posson resistervi, non « avendo un partito bene costituito sul quale fare fon« damento. Pertanto il deputato diventa servo de' sol« lecitatori che lo assediano per conservarne i voti fa« vorevoli, e il ministro esaudisce i deputati per con« servare la maggioranza. Così nelle nomine degl' im« piegati, più che della convenienza del pubblico ser« vizio, si tien conto delle raccomandazioni dei membri « della Camera, e dinanzi a loro a Roma non meno « che nelle provincie, tutti tremano e cedono. Per com« piacerli si trasgrediscono le leggi i regolamenti, e si

« manomette l'equità e l'interesse generale; ed è co-
« desta una delle fonti continue di dilapidazione, di
« favoritismo, di disordine, e di mala condotta.[1] »

Nè si può dire che l'autore avesse avuto sentore dei discorsi di Napoli, avvegnacchè già prima egli ne aveva scritto in altri articoli, anzi prendendo le mosse da essi, il sig. W. T. Thornton in un opuscolo del quale parlerò più oltre, si era messo ad analizzare quella specie di anarchia che sembravagli essere condizione normale del Parlamento italiano, e ne traeva argomento ad un curioso studio, se potesse cioè immaginarsi un Governo parlamentare senza partiti e per conseguenza senza l'alternarsi loro al Governo.[2] Non è questo luogo opportuno per considerare le teoriche espresse dall'autore: qui si tratta solo di ribadire che il concetto da me spiegato a Na-

[1] « Un autre fleau de l'Italie, c'est l'abus des influences parlemen-
« taires. Nous en souffrons dejà beaucoup en Belgique et nul pays con-
« stitutionnel n'en est exempt, mais le mal est plus grand ici parcequ'à
« défaut de partis nettement tranchès sur lesquels ils s'appuyent, le mi-
« nistére et les administrations ne peuvent résister. Le député doit se
« faire le serviteur des solliciteurs qui l'assiegent, sous peine de perdre
« leurs voix; et le ministre doit donner satisfactions aux députés pour
« conserver, ou pour former une majorité. Dans les nominations on
« tient moins compte des éxigences du service que des reccomandations
« des membres de la Chambre. Devant eux a Rome comme en Province
« chacun tremble et tous cedent. Les lois, les réglements l'équité, l'in-
« terêt public pour leur complaire tout est sacrifié. C'est une source
« permanente de desordes, de dilapidations, de favoritisme, et de mau-
« vaise gestion. »

[2] Vedi Macmillan's Magazine January 1880.

poli non fu un grido solitario e stravagante, ma un giudizio comune a molti, confessato da deputati e da senatori, e riconfermato da autorevoli scrittori stranieri. Cosìcchè mi pare che si possa concludere che sì nell' interno che al di fuori d' Italia questo male appariva evidente, ed era onesto il deplorarlo, siccome quello che può ammorbare e guastare il sistema costituzionale.

§ IV.

La Camera dei deputati è un' assemblea politica, e non ha autorità alcuna giudiziaria.

Lo Statuto del Regno determinando le attribuzioni del Senato gli conferisce espressamente autorità di giudicare gl' imputati di crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, i ministri messi in istato d' accusa, e finalmente i senatori ai quali venga apposto qualche reato (art. 36 e 37). Nei due primi casi occorre che un Decreto reale lo costituisca in alta Corte di giustizia, ma quando trattasi di senatori imputati basta un' ordinanza del suo Presidente. Il privilegio si estende non solo al giudizio, ma anche all' istruzione; e i modi del procedimento sono determinati da un Regolamento speciale giudiziario del Senato costituito in alta Corte di giustizia, che si trova annesso al suo Regolamento generale. Ivi non è fatta menzione espressa del caso che un senatore fosse accu-

sato di oltraggio al corpo al quale appartiene, ma siccome il foro privilegiato avoca a se ogni causa che s'instituisca davanti al foro ordinario, così par chiaro che esso sarebbe competente a giudicare anche in questa materia.

Per lo contrario in quanto alla Camera dei deputati non v'è nello Statuto il minimo cenno di attribuzioni giudiziarie. Esso non fa che stabilire nell'art. 45 « che nessun deputato può essere arrestato fuori del « caso di flagrante delitto nel tempo della sessione, nè « tradotto in giudizio in materia criminale senza il « previo consenso della Camera. » Di questo articolo che è copiato dalla legislazione inglese, e le cui origini risalgano a quei tempi nei quali eravi pericolo che la Corona, o la potestà esecutiva facessero imprigionare un deputato per fini politici o per impedirgli di levar la voce in Parlamento, molte volte si ebbe occasione di favellare anche nella nostra assemblea elettiva. E sebbene taluni abbiano preteso che in somiglianti casi la Camera debba esaminare e anche giudicare se vi siano motivi intrinseci al fatto per dare il consenso richiesto, pur nondimeno e la interpretazione più corretta, e l'uso più frequente ci fanno persuasi che l'esame deve risguardare soltanto questo punto: se ragioni politiche abbiano mosso la dimanda; e quando non ve ne siano, il permesso debba sempre accordarsi. Taluni anzi vanno più oltre, ed io inclinerei molto alla opinione loro, i quali stimano che quell'articolo non abbia più ragion di durare nei tempi

nei quali viviamo. Ad ogni modo è facile scorgere che qui non si tratta che di un diritto di tutela dei membri della Camera inverso la potestà esecutiva o giudiziaria se mai queste volessero abusare.

L'art. 47 attribuisce alla Camera dei deputati il diritto di accusare i ministri del Re e di tradurli dinanzi all'alta Corte di giustizia, ma l'accusa è manifestamente un atto al tutto diverso dal giudizio. E invero nel regolamento della Camera non v'ha nulla che alluda in maniera alcuna nè alla sua costituzione come tribunale, nè alla procedura da seguire in casi simiglianti.

Finalmente l'art. 60 dice che ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri, e questa potrebbe dirsi una forma di giurisdizione; ma limitata solo alla verifica del mandato; a quella guisa che i plenipotenziari di un congresso cominciano dal darsi a vicenda contezza e dal registrare in debita forma i decreti di nomina che li abilitano a trattare.

Passiamo al Regolamento.

Il Regolamento accorda al Presidente una potestà a discrezione per dirigere le sedute, e per prevenire o reprimere ciò che in esse potesse accadere di sconveniente. A niuno infatti è lecito parlare senza il suo permesso (art. 28). Il Presidente richiama ove occorra, l'oratore alla questione, e se questi seguita a dilungarsene, può interdirgli la parola pel resto della seduta (articolo 32). Se un deputato turba l'or-

dine o pronuncia parole sconvenienti, il Presidente lo richiama nominandolo (art. 46). In entrambi questi casi v'ha una specie di appello alla Camera: il deputato può addurre quelle spiegazioni per le quali gli paia poter respingere la censura inflittagli dal Presidente; e la Camera decide senza discussione. Finalmente il Presidente, quando sorga tumulto, si copre il capo e sospende la discussione per un tempo più o meno lungo secondo il proprio giudizio (art. 47).

Dalle quali cose si vede chiaro che la potestà del Presidente non si estende fuori della Camera e delle parole che ivi si pronunziano, o dei fatti che ivi succedono. La sua autorità trova un limite quanto al luogo ed al tempo, nell'assemblea stessa, e ne richiede l'assenso, ma senza discussione, se colui che ricevette la censura vi faccia resistenza. È dunque tutto questo un ordine di provvisioni necessarie alla buona condotta dell'assemblea, ma non ha nulla che fare con ciò che fuori delle sedute possa avvenire.

Indarno si cercherebbe nel Codice penale qualche articolo che abbia attinenza col soggetto presente. Ne soccorre invece la legge sulla stampa del 26 marzo 1848. Ivi tutto è chiaro e ben determinato. L'art. 30 dice che la pubblicazione dei discorsi pronunziati nel Senato o nella Camera dei deputati non potrà mai dar luogo ad azione penale, ondecchè rimane da essa colpito solo il discorso che sia tenuto fuori dall'una o dall'altra assemblea, ed era questo appunto il caso mio. L'art. 21 della detta Legge statuisce che chiunque

oltraggi il Senato o la Camera dei deputati sarà punito col carcere e colla multa. E siccome non è fatto distinzione circa le qualità dell' oratore, ne viene per conseguenza che quand' anche egli sia deputato, se fu autore di oltraggio va soggetto al medesimo giudicio, e alla medesima pena di ogni altro cittadino. Gli altri articoli ci aiutano anche maggiormente a intenderne lo spirito, imperocchè determinano qual sia il tribunale che giudica, quale la procedura che dee seguirsi. L' art. 54 dichiara che la cognizione dei reati previsti dall' articolo 21 (sopra citato) è attribuita al magistrato d' appello coll' aggiunta dei giudici del fatto.

Resta ad esaminare a chi si appartenga iniziare il processo. E qui il dep. Pierantoni citava l' art. 556 del codice che specifica l' indole privata delle azioni per i reati contro l' onore: ma questo non è il caso imperocchè si tratta di applicare una legge speciale, quella sulla stampa. Giova adunque di esaminare precisamente la legge medesima, e vedere a chi appartenga la prima mossa del processo. L' articolo 56 dice così:

« L' azione penale per i reati contemplati in questo Editto sarà esercitata d' ufficio colle avvertenze seguenti:

« Nei casi di offesa verso il Senato e la Camera dei deputati, l'azione penale non sarà esercitata se non precede l' autorizzazione dal corpo contro cui sono dirette l' offese. »

È dunque evidente che il processo non può essere fatto se non appresso licenza del Senato o della Ca-

mera. Ma qui sorge un dubbio. Può il Procuratore del Re denunziare al Parlamento un discorso che egli giudichi offensivo inverso di essa, e chiederne il consenso per esercitare contro l'autore l'azione penale? ovvero il farsene iniziatore spetta solo ed esclusivamente al corpo stesso contro cui è diretta l'offesa? Avvertasi bene di non confondere pel caso speciale questo consenso con quello di che parla lo Statuto all'art. 45 quando lo richiede in modo formale prima di tradurre un deputato in giudizio per qualsivoglia reato. Imperocchè colui che ha offeso la Camera può essere deputato, ma può anche non esserlo. Fatta questa avvertenza torniamo al quesito proposto.

V'ha chi crede che l'azione sia pubblica, cioè esercitata d'ufficio, e solo regolata da certe norme, e che supposto il caso di una stampa che offenda il Senato o la Camera dei deputati, il pubblico ministero debba muover domanda di procedimento, ma in pari tempo chieder l'assenso del corpo contro cui fosse diretta l'offesa.[1] In conferma di questa interpretazione si cita il fatto seguente; che nel maggio 1868 il ministro guardasigilli (De Filippo) presentò alla Camera due denunzie l'una del Procuratore Generale di Milano contro l'*Unità Italiana,* l'altra del Procuratore Generale di Venezia contro *Il Giovane Friuli* contenenti articoli offensivi per la Camera dei deputati, e inter-

[1] CRIVELLARI. — *La Stampa, osservazioni critico-legislative.* Venezia 1868. Pag. 347.

pellò la Camera stessa se fosse il caso di prendere qualche deliberazione a termini dell'art. 56 della legge sulla stampa. La Commissione propose[1] e la Camera deliberò nella seduta del 26 giugno 1868 non doversi per rispetto alla libertà della stampa, e pur deplorandone gli abusi, concedere la facoltà richiesta. Ma non sorse neppure il dubbio che la denunzia fosse alla legge contraria; cosicchè il precedente stà per quest' interpretazione. D' altra banda però v' ha chi stima che solo procedimento regolare sia che la Camera stessa o per mezzo del suo Presidente o di alcuno dei suoi membri denunzi il fatto, e l' azione penale venga iniziata dal corpo stesso contro cui fosse volta l'offesa,[2] e citasi il parere della Corte di Cassazione di Francia (3 gennaio 1838) che nei casi di offesa contro le camere legislative il processo non può in nessun modo incominciarsi senza il loro consenso.

Nel progetto di Codice Penale approvato dal Senato del Regno e presentato alla Camera dei deputati il 28 gennaio 1875, l' art. 140 suonava così:

« § 1. Chiunque col mezzo della stampa fa oltraggio al Senato e alla Camera dei deputati è punito con la detenzione sino a due anni e con multa maggiore di mille ed estensibile a due mila lire.

« § 2. L' azione penale per questo reato è pro-

[1] Documenti della Camera dei deputati N. 108 A.

[2] *Commento della Legge intorno ai reati di stampa* per Luigi Ghirelli. Napoli 1864. Pag. 164.

mossa d'ufficio, ma non può essere proseguita senza l'autorizzazione del Senato o della Camera contro cui è diretto l'oltraggio. »

Qui era chiarissimamente espressa la prima interpretazione. Ma i Commissari, ai quali l'on. Mancini sottopose il progetto prima di farlo suo, dichiararono la propria opinione nei termini seguenti: « Propon-« gono di modificare il § 2: non è ammissibile e pare « loro impolitico nel caso in esame la distinzione fra « esercizio e proseguimento di azione. Una volta che « si è saviamente riconosciuto e creduto necessario « di lasciare al Senato o alla Camera la iniziativa « della difesa in questa specie di reati, i quali attac-« cando l'onore non possono avere sulla convenienza « di perseguitarli o condannarli al disprezzo, giudici « più naturali e competenti degli offesi, siano essi « individui, enti o corpi morali o politici, è logico ed « evidente, secondo gli onorevoli Carrara e Nelli, che « l'autorizzazione, per essere una guarentigia seria ed « efficace, debba precedere l'esercizio dell'azione pe-« nale, e non richiedersi soltanto per gli atti ulteriori « del procedimento; altrimenti il giudizio del Senato « e della Camera è preoccupato e menomato nella sua « libertà. » [1]

Però a conoscere bene le varie opinioni giova anche ricordare che le Corti di cassazione di Napoli e di Torino, e le Corti d'appello d'Aquila, di Catania,

[1] SPECIALE. — *Progetti comparati dal Codice Penale italiano. Quadro sinottico.* Libro II, pag. 50. Roma 1880.

di Milano, di Parma, di Napoli, di Palermo e di Venezia, e la Procura generale di Aquila, e di Parma caldeggiarono invece l'articolo com'era stato votato dal Senato, e nessuna magistratura sostenne l'opinione espressa dai detti Commissari.[1]

Ma stando alla legge vigente, e qualunque voglia seguirsi delle due interpretazioni, nell'un caso avrebbe bisognato che il Procuratore del Re, ravvisando nelle mie parole stampate sui giornali del tempo una offesa alla Camera dei deputati, le denunziasse per mezzo del ministero, e conseguita l'autorizzazione dell'assemblea, mi chiamasse dinanzi alla Corte delle assise. Nel secondo caso, la mozione Della Rocca avrebbe dovuto esser questa: di dare facoltà al Pubblico Ministero di esercitare l'azione penale contro il Minghetti per offese fatte alla Camera; non quella che fu effettivamente messa innanzi, cioè di chieder ragione a me delle parole pronunziate in Napoli.

Avvegnacchè non si è dato mai caso nè durante il Parlamento subalpino nè durante il Parlamento italiano che un deputato fosse chiamato a scolparsi di opinioni espresse fuori della Camera. E in entrambi i modi che ho presupposti sopra, il còmpito di essa Camera non avrebbe potuto trapassar questo limite: di conferire cioè al Procuratore del Re la facoltà di procedere contro di me, e poi basta: non avrebbe pronunziato un giudicio al quale essa per lo Statuto,

[1] Id, Ib., pag. 63.

per le leggi, pel regolamento suo proprio, pei suoi precedenti è assolutamente incompetente.

Però prima di lasciar questo argomento, debbo rispondere ad un' altra obbiezione del medesimo Pierantoni, il quale volle appunto trovare un precedente, cioè un atto di giurisdizione in due inchieste ordinate e compite dalla Camera, l' una nel 1864 a proposito della concessione delle ferrovie meridionali, l' altra più tardi nel 1867 a proposito della concessione della regìa dei tabacchi.

L' obbiezione può esser considerata in due aspetti: primo se i precedenti invocati siano analoghi al caso di che si tratta, e dagli uni sia lecito trarre qualche legittima induzione rispetto all' altro: in secondo luogo si può anche esaminare se pure in quei precedenti la Camera non eccedesse le proprie facoltà. Ora per tenermi al primo di quei due aspetti, egli è evidente che l'una e l'altra inchiesta pigliava il suo principio da fatti avvenuti dentro dell' assemblea. Il movente delle inchieste era questo: dicevasi essere la pubblica opinione commossa, perchè ripetute voci accusavano qualche deputato di avere cooperato nelle Giunte e dato il suo voto favorevole ai due disegni di legge sulla concessione delle ferrovie e sulla regìa dei tabacchi, non per interesse pubblico, ma per interesse privato; reputavasi quindi conveniente verificare quei fatti per la dignità della Camera stessa, ed esaminare se vi fossero provvedimenti legislativi da prendere per l' avvenire Tale era l' origine, tale lo scopo delle inchieste.

Invero la Commissione del 1864 fece accurate indagini, e queste la condussero alle due seguenti affermazioni: che qualunque voce o sospetto di corruzione esercitata verso uno o più deputati nell'occasione della discussione o votazione della legge sulle ferrovie era rimasta pienamente smentita: che ciò nonostante si avesse a stabilire per legge la incompatibilità della qualità di deputato colle funzioni di amministratore delle imprese sovvenute dallo Stato, o di qualunque altra impresa che implichi conflitto coll' interesse pubblico.[1]

La Commissione del 1869 nominata per investigare se alcun membro della Camera avesse avuto illecite partecipazioni nel contratto della regìa dei tabacchi concluse anch'essa che nessuno degli indicati dalla voce pubblica era responsabile d'illecite partecipazioni. Soggiunse considerazioni generali, toccò, nel inciso di un periodo, di una lettera che aveva prodotto nei Commissari penosa impressione, ed espresse il desiderio che i deputati si guardassero dal partecipare ad imprese all'approvazione delle quali avevan concorso col loro voto, quand'anche il pensiero di questa partecipazione fosse sorto dopo la votazione della legge, e si guardassero eziandio dall'accettare uffici per i quali poi fossero obbligati ad astenersi dal voto in alcuna materia.[2]

[1] Documenti della Camera, Sessione 1863, N. 256.

[2] Documento della Camera, Sessione 1867-1868, N. 315.

Le conclusioni della prima Commissione d'inchiesta furono approvate con un ordine del giorno: ma non fu pronunziato propriamente un giudizio: le conclusioni della seconda Commissione d'inchiesta non vennero a discussione: onde si potrebbe assai fondatamente negare che la Camera abbia esercitato mai un vero ufficio di giurisdizione. Però, ritornando al primo detto, è evidente che nell'uno e nell'altro caso la inchiesta pigliava le mosse da atti interni, cioè dal dubbio che alcuni deputati dopo avere partecipato alla Giunta di esame delegata dalla Camera stessa sopra il contratto, o almeno dato favorevole a questo il voto loro, fossero poi divenuti azionisti nell'impresa accollataria del contratto medesimo. Si voleva vedere, come disse il Mancini,[1] se corruzione vi fosse stata o atto immorale qualunque nell'esercizio del più eminente ufficio pubblico, quello di deputato. Per le quali cose non si dee inferire, dalla predetta nomina di due Commissioni d'inchiesta, nè da ciò che ne seguì, alcun argomento che la Camera possa costituirsi in tribunale, ed esercitare giurisdizione intorno a fatti che sono avvenuti fuori di essa.

Ho detto innanzi, che ciò nonostante taluni reputarono che in entrambi i casi la Camera avesse ecceduto le propria facoltà. Imperocchè se è vero che la forma dei giudizi debba rispondere allo stato della civiltà e della coscienza pubblica, che diremo di un

[1] Discussione della Camera 11 luglio 1869.

tribunale che non ha alcuna forma di procedura, e che è giudice e parte nel giudizio? E invero la prima guarentigia dei nostri giudizii penali è che l'accusa muova da un magistrato, che sia sottoposta all'istruzione di un altro magistrato, riveduta da una Camera di consiglio e decretata da una Camera di accusa che son pure composte di magistrati diversi. Qui invece le Commissioni d'inchiesta cumulavano in sè medesime tutte queste qualità: nè a ciò si ferma l'assurdo, imperocchè o la Commissione d'inchiesta decide essa stessa del merito, ed allora aggiunge anche in sè alle altre attribuzioni, cioè all'accusa e all'istruzione del processo in tutti i loro stadi, quella di tribunale giudicante, ovvero le sue conclusioni non sono altro che proposte fatte alla Camera, e come potrebbe questa giudicare? Bisognerebbe almeno seguire la procedura del tribunale che rinnova pubblicamente dinanzi a sè l'istruzione, ma la Camera non è in grado di farlo, perchè secondo l'articolo 59 dello Statuto non può ricevere nè ascoltare altri che i propri membri, i ministri, e i commissari del Governo.

Il Bonghi[1] che trattò lungamente e dottamente questo tema riepilogava così la sua argomentazione: « Lo Statuto, se dice qualche cosa espressamente, è « questo, che ogni giudizio richiede giudici naturali « ordinarii, e tribunali perpetui permanenti, e determi« nando espressamente l'unico caso in cui la Camera

[1] *Nuova Antologia*, agosto 1869. Dei limiti del potere d'inchiesta nelle Assemblee.

« giudica, quello della elezione dei suoi membri, l'unico
« caso in cui la Camera accusa, quello d' imputazione
« contro i ministri, esclude il più chiaramente che sa e
« può che essa giudichi ed accusi in nessun altro caso.
« E poichè lo esclude non presuppone nessuna forma
« di procedura, nessuna natura di giurisdizione, le quali
« a quegli altri casi si possano estendere ed applicare.

« E come lo Statuto ordina, così la necessaria na-
« tura delle cose prescrive e vuole. Poichè la più in-
« tima ed invitta essenza di un' assemblea politica la
« rende inetta ad ogni sorta di giudizio, poichè le to-
« glie le qualità indispensabili per pronunciare questo
« autorevolmente, e cautamente. Cosicchè si può dubi-
« tare se non convenisse trovar modo, pur tutelando
« la sua indipendenza, di levarle ogni giudizio delle
« elezioni: non si può dubitare che ogni estensione
« delle sue facoltà giudiziarie non sia per riuscire
« nociva a tutto lo Stato. . . . .

« E come lo Statuto insegna e la natura delle cose
« prescrive, così prova la storia e lo studio delle
« grandi assemblee continentali, di quelle che più
« hanno brillato per potenza di mente, o per amore
« di una libertà che cerca e trova nell' adatto e vigo-
« roso congegno dei poteri pubblici la sua sicura tu-
« tela, e non si son lasciate trascinare a credere che
« l' usurpare continuo e subdolo sui poteri coordinati
« con esse, sia un mezzo di dare solida base allo Stato,
« di migliorare la moralità pubblica, a stabilire il
« governo . . . .

« Che se qualcuno dicesse che le mie ragioni
« stanno bene, ma che l'autorità esercitata dalla Ca-
« mera in simili inchieste non è giudiziaria ma cen-
« soria, io gli risponderei che se è tale, non cessa
« dall'essere giudiziaria per ciò solo che diventa più
« ripugnante alla civiltà moderna. I magistrati cen-
« sorii non hanno mai salvato nè le istituzioni dalla
« decadenza nè la cittadinanza dalla corruttela; anzi
« ve l'han precipitata, perchè non hanno garanzia
« che nella purezza e nell'integrità del censore, e
« questa dalle prime onde di vizio che si muovano
« per il paese sarà scossa ed abbattuta, cosicchè il
« mancare stesso della diga che poneva sufficiente
« tutela contro le prevaricazioni, rende poi queste ir-
« refrenabili e le fa dilatare da per tutto senza ri-
« medio. D'altra parte ogni magistrato censorio sup-
« pone la facoltà d'infliggere una nota e di espellere il
« cittadino dalla classe o compagnia a cui appartiene;
« e qui lo stesso carattere politico della Camera le im-
« pedisce di infliggere nessuna *nota* e la pena del-
« l'espulsione essa non può per fortuna pronunciarla.
« Infine oggi nessuna autorità censoria si concepisce
« se non in una società nella quale s'esca e s'entri per
« arbitrio proprio, e dove sia esercitata da superiori
« sopra inferiori; e qui sarebbe esercitata tra pari, e
« in una società in cui si sta per mandato altrui, e per
« la rappresentazione legale d'interessi non propri. »

Così il Bonghi parlando della Inchiesta del 1869, sebbene non fosse stata seguita da vero e proprio

giudizio della Camera, e che alla fin fine si riferiva ad atti compiti entro le mura dell'assemblea. Eppure potè ragionevolmente dubitarsi se la Camera non fosse già uscita dai limiti che le sono prescritti.

Adunque l'obbiezione torna a riprova della mia tesi, che se quest'assemblea politica non ha autorità giudiziaria vera e propria, molto meno potrebbe esercitarla sopra fatti avvenuti fuori della camera stessa.

§ V.

Delle induzioni che si voglion trarre in contrario dall'esempio di altri Parlamenti.

Se non che si dice: voi citate sempre l'Inghilterra come modello da imitarsi; e laddove è dubbia la interpretazione di qualche cannone costituzionale voi ne indagate la chiara intelligenza nei precedenti inglesi: or ecco che l'Inghilterra ve ne porge incontrastato esempio. Ed è verissimo; se non che fa d'uopo sapere che in Inghilterra per legge e per consuetudine, tanto l'una quanto l'altra Camera hanno codeste attribuzioni giudiziarie. Ciò saviamente avvertiva il Balbo quando diceva:[1] « Le due Camere inglesi esercitano « un'altra specie di giurisdizione non usato qui dalle « continentali: quella contro gli offensori del proprio

[1] Balbo. — *Della monarchia rappresentativa.* Lib. II, pag. 365.

« privilegio e della propria dignità; siano estranei od
« anche membri della stessa Camera. Non entrerò nei
« particolari di queste usanze inglesi, dipendenti dalla
« loro origine speciale e così meno imitabili che niuna
« altra dal continente, dirò solo che sarebbe impor-
« tante stabilire ed ordinare siffatta giurisdizione in
« qualsiasi parlamento. »

Se convenga o no, e come si possa ordinare questa giurisdizione nei parlamenti continentali, non è ora luogo da esaminare, perchè qui parliamo di diritti costituiti. Ma, come ben dice il Balbo, in Inghilterra le ragioni di siffatta giurisdizione son da ricercarsi nella storia. Il reato è definito sotto il nome di *breach of privilege* (infrazione di privilegio) o *contempt* (disprezzo di esso privilegio) e comprende non solo le offese fatte alla Camera in quanto è corpo, ma eziandio ai singoli membri di essa. Sia estraneo l' autore del reato, o sia membro del Parlamento medesimo, egli può essere arrestato, e il suo domicilio perquisito con un mandato del Presidente, e il giudizio appartiene all' assemblea la quale chiama alla sbarra l' accusato e i testimonii, e dopo averli uditi pronunzia la sentenza. Quindi ha la potestà di fargli scontare la pena che può essere il carcere nella torre, o la multa, o almeno un' ammonizione più o meno grave.

E non solo questa attribuzione è sancita espressamente nelle regole della Camera, [1] ma eziandio i Tri-

[1] Rules, orders and Forms of Proceeding of the House of Comons.

bunali ordinari hanno espressamente disdetto la propria competenza per giudicare simili reati. L'Hallam [1] cita il caso di un Alessandro Murray nel 1751, nel quale uno dei giudici manifestò il suo parere così: La Camera dei comuni è un'alta Corte, e tutti consentono in ciò che essa ha potestà di giudicare intorno ai proprii privilegi. Se vi ha dispregio di essi, a noi non spetta giudicarne. E il secondo giudice soggiunge: noi non sappiamo quali siano i privilegi della Camera, nè occorre che ce lo dicano, perchè non possiamo giudicarne; la nostra Corte è inferiore alla Camera nel punto di sentenziare dei suoi privilegi e del loro dispregio. E il terzo giudice concorda coi due precedenti; di guisa che la sentenza fu unanime nel decidere la incompetenza. Pure non mancarono taluni ai quali parve questa dottrina dei privilegi troppo esorbitante e pericolosa, imperocchè il foro privilegiato, e sopratutto l'esser parte e giudice ad un tempo ripugna allo spirito delle istituzioni libere. L'Hallam riconoscendo come fuori di ogni dubbio il diritto nella Camera di citare e di far imprigionare qualsiasi cittadino il quale ne abbia offeso i privilegi [2] concedendo eziandio che questa facoltà sia tanto benefica quanto antica, dubita nondimeno che possa darsi qualche caso di eccesso di giurisdizione, e che questo eccesso addivenga legalmente irrefrenabile dai

[1] Hallam. — *Constitutional History of England.* T. III, Cap. XVI.

[2] Indi il motto: *cognitio causae captionis et detentionis non pertinet ad curiam.*

tribunali: poniamo che la Camera avesse citato dinanzi a sè un cittadino per un misfatto diverso dal *breach of privilege* o avesse giudicato *breach of privilege* ciò che realmente nol fosse. Ma come ognun sa, le assemblee in questo punto sono ombratili e schizzinose quanto mai.

Pertanto i casi di simiglianti giudizi abbondano dalla metà del decimosesto secolo in poi, e pene di prigionia e di ammenda furono sovente inflitte. Se non che la prigionia soleva cessare per fatto della proroga o della fine della sessione parlamentare. È noto il motto del celebre Sheridan che condannato ad inginocchiarsi ed a chiedere scusa delle ingiurie proferite contro la Camera, rialzandosi, e scuotendo la polvere dalle ginocchia, esclamava: « io non vidi mai una Camera così sudicia siccome è questa. » Però col tempo i processi di tal genere divennero sempre più radi e meno gravi, di guisa che nel 1838 O'Connell ricevette senza muoversi dal suo posto, una semplice ammonizione dal Presidente, per aver accusato alcuni membri della Camera di spergiuro nell'esercizio delle funzioni loro giudiciarie.

Quindi scorgesi che la difesa del Parlamento e dei suoi membri, colla persecuzione di chi ha mancato verso ad essi in iscritto o in parole, è venuta temperandosi nel suo zelo e nel 1877 il Presidente stesso della Camera dei Comuni faceva notare che per qualificare un atto *breach of privilége* conveniva che l'offesa fosse diretta, e per punirlo che apparisse neces-

sario ed urgente il farne ammenda. E lo Erskine May [1] avverte che la tolleranza presente dell' uno e dell' altro ramo del Parlamento lungi dall' avere recato menomazione alla dignità di essi ha invece procurato loro maggiore rispetto e indarno si cercherebbero oggidì quelle polemiche violente o scurrili che sì di frequente si riscontrano con ribrezzo nei tempi trascorsi.

Dirò quali furono gli ultimi due casi di tali processi: l' uno è del luglio 1879 contro due cittadini estranei alla Camera che avevano stampato contro di essa cose ingiuriose. Chiamati alla sbarra, l' uno, il Sandilands, compariva, l'altro il Grissell faceva giustificare la sua assenza. Perciò fu rimandata la trattazione della causa alla sessione ventura ed è manifesto che colla rinnovazione della Camera la procedura senz' altro ha avuto fine. Il secondo caso è del 1880, (18 e 20 febbraio) e riguarda un deputato. Questi aveva accusato due suoi colleghi assai duramente. Stava dinanzi alla Camera un disegno di legge per obbligare coloro che trasportano grano da esterne contrade, di caricarlo rinchiuso in sacchi o in casse, perchè l' esperienza aveva dimostrato che nelle tempeste di mare, parecchie navi erano naufragate per aver nella stiva riposto il grano in monte. Si citavano in brevissimo tempo ben dodici naufragi per questa cagione e centosessanta marinai annegati. Nessuna difficoltà sembrava opporsi all' approvazione di questa legge, quando taluno dei depu-

[1] Erskine May. — *The Constitutional History of England* (1769-1860.)

tati propose e fu accettato il differimento della discussione ad altro tempo. Però il Plimsoll che patrocinava la legge, stizzito dell' indugio, rivolgendosi agli elettori di codesti deputati, con manifesti amplissimi faceva notare che per colpa loro centinaia di creature umane e migliaia di valore avrebbero corso grave pericolo nel prossimo inverno di perire, e perciò chiamavali inumani e snaturati. Recata innanzi al Parlamento la questione, il Plimsoll venne a dichiarare che avendo meglio ponderato le sue parole, le riguardava come imprudenti e pregava di averle per non dette. E la Camera dopo questa dichiarazione, astenendosi da ogni censura contro del Plimsoll, espresse nondimeno la sua opinione, che l' affiggere cartelli ingiuriosi ad un deputato per la sua condotta in Parlamento, significa o almeno implica proposito di turbarlo nell' adempimento dei suoi doveri, e costituisce una violazione di privilegio. Tale è lo stato delle cose in Inghilterra.

Ricordando sopra una sentenza nella quale il Tribunale inglese si dichiarava incompetente per simili questioni, il lettore avrà notato la frase che la Camera dei Comuni è un' alta Corte. E invero chi si faccia ad esaminare la cosa più attentamente, e nelle sue origini, e nelle sue relazioni, vedrà che il privilegio non è proprio soltanto della Camera dei Comuni e di quella dei Lords, ma appartiene a tutte quante le Corti, le quali per conseguenza giudicano da sè le offese e i dispregi che taluno loro arrechi chiunque egli sia. Il dispregio (*contempt*) non è reato di di-

ritto comune nè si tratta colle procedure ordinarie, ma è giudicato con processo sommario, dalla Corte medesima.[1] Il che non avviene nel continente europeo, nè certamente in Italia. Ed è evidente che quella forma di giudizio che ivi è sancita dalle leggi e dalle consuetudini non ha appo di noi alcun fondamento storico o razionale.

Vero è che citansi eziandio esempi parlamentari degli Stati Uniti d'America, e sonovi in effetto. Imperocchè, sebbene la costituzione loro taccia su questo tema, pure la tradizione inglese ne ha introdotto l'uso. E tanto il Senato quanto la Camera dei rappresentanti ebbero non di rado occasione di esercitare potestà giudiziaria per simiglianti motivi, e le punizioni si aggravarono sino alla prigione, purchè non durabile oltre il fine della Legislatura. Ma lo esercizio di codesta potestà va declinando, tanto che il Kent crede che se oggi l'assemblea oltraggiata da qualcuno, volesse pigliarne vendetta, assai probabilmente prenderebbe la via di denunciare il reato al giudice ordinario, invitandolo a perseguire direttamente gli autori di esso. E a sostegno di questa opinione, cita una discussione speciale fattasi su questo argomento, per la quale le facoltà ed i privilegi del Parlamento furono accuratamente ed abilmente determinati, e ne apparve chiaro il concetto sopra accennato.[2] E lo Story soggiunge, che se la Camera ha il diritto di punire i suoi membri per

[1] Cabinet Lawyer. Alla rubrica: *Courts.*

[2] KENT. — Commentaries an the American Laws. Vol. 4, pag. 255.

condotta colpevole o offensiva (*misbehaviour*) questo diritto non è suscettivo di alcuna esecuzione per ciò che succede fuori della Camera stessa.[1]

Finalmente si cita l'esempio della Francia come più concludente di quelli che sono tratti dalla storia parlamentare dei paesi di razza anglo-sassone. Giova pertanto guardare attentamente come ivi stiano le cose. In Francia come appo noi, ed in tutti gli Stati costituzionali del continente europeo, nè lo Statuto nè il regolamento accordano punto alle Camere facoltà giudiziarie. Ma in Francia glien' accordarono due leggi speciali, combinate insieme, quella del 17 marzo 1819 e quella del 25 marzo 1822. La prima si connette coi reati di stampa, e dice che chiunque si renda colpevole d'ingiurie verso l'una delle due Camere, sarà condannato alla pena del carcere non minore di un mese e non maggiore di tre anni, e ad una multa di 100 a 500 franchi. Questo articolo ha riscontro con quelli da me superiormente citati nella nostra legge sulla stampa. La seconda determina all'art. 75 che « in caso di of-
« fesa verso le Camere o verso una di esse, sulla sem-
« plice dimanda di uno dei suoi membri, la Camera
« offesa potrà, quando non preferisca la persecuzione
« del reato per la via del tribunale, ordinare che il
« prevenuto sia tradotto alla sua sbarra. Uditolo, o
« debitamente chiamatolo, l'assemblea lo condannerà,
« se crede, alla pena sopra indicata, e la decisione sarà

[1] STORY. — Costituzione degli Stati Uniti. Cap. 13, pag. 343 e seg.

« eseguita per ordine del Presidente della Camera. »
Ora questo articolo non si riscontra in alcun altra legislazione continentale, ed anzi l'art. 54 della nostra legge sulla stampa di che parlai sopra, prescrive il contrario.

In Francia adunque è manifesto che vi sono due vie egualmente aperte all'assemblea: denunziare al potere giudiziario il reato, ovvero costituirsi essa medesima in tribunale. E questo avvenne nella sessione del 1835 per cagione di una offesa che sembrava piuttosto indirizzata ad alcuni membri che alla Camera intera, o ad una delle sue frazioni. Pellegrino Rossi nella lezione 85ma di diritto costituzionale ne porge ampio ragguaglio, e per chi brami conoscerne i particolari lo rimando a tale lettura.

Parve che nel naufragio del 1848 queste provvisioni andassero perdute, ma nel 1863 il Presidente della Camera notò che la legge del 1822 non era stata mai abrogata e ricordò che questa legge diede sempre al corpo deliberante il diritto di trasformarsi in tribunale, di chiamare alla sbarra coloro che l' han offeso, e d' infligger loro una pena proporzionata alla gravità del reato.

D' allora in poi questa pretensione è di tratto in tratto risorta specialmente contro giornali che gittavano contumelie al Parlamento; ma non si procedè mai sino alla fine, e il General Changarnier con una di quelle frasi smaglianti che in Francia han tanta voga propose nel 1872 l'*amnistia del disprezzo*. Mai che io sappia si verificò il caso che l' offensore fosse

un membro della Camera medesima: mai fu contrastata all' assemblea la facoltà di denunziare all' autorità giudiziaria le offese, perchè gli autori di esse fossero perseguitati secondo i metodi ordinarii.

Tale è la giurisprudenza in Inghilterra negli Stati Uniti d' America, ed in Francia. Come si è mostrato ivi sono leggi speciali che determinano il reato, la pena e il procedimento, mentre negli altri paesi continentali non havvi nulla di simile, e nessun caso di processi e di condanne fatti per tal titolo vi si riscontra.

Resta la facoltà di fare inchieste, e a tal fine di citare testimoni, nel qual caso la Commissione inquirente piglia ufficio di autorità giudiziaria. Ma codesta facoltà non si può confondere mai con un vero giudizio: al più potrebbe paragonarsi alla istruzione del processo, non è sentenza che pronunzi assoluzione o condanna.

Se adunque si fosse discusso la mozione Della Rocca e compagni, avrei potuto concludere in questo modo: Io mi meraviglio che le parole pronunziate da me a Napoli abbiano potuto sembrare oltraggiose alla Camera, il che non è: e abbiano potuto sembrar tali quando parole ben più gravi e severe erano state da altri pronunziate, senza che si pensasse mai di trovarci la minima colpa. Io mi meraviglio che si voglia chieder ragione ad un deputato di parole dette fuori di quest' assemblea, quando non v'ha legge, non v' ha regolamento, non v' ha precedente, non esempio che dia alla Camera tale potestà. Io non veggo qui il sergente delle armi, non veggo l' usciere dalla verga nera; nè

l' on. nostro Presidente ha balìa di spedire contro di me un mandato d' arresto nè di perquisizione domiciliaria. Potrà la Camera, se le piace, rinviare al Procuratore del Re la denuncia esortandolo a procedere in via ordinaria, ma non riconosco in quest' assemblea deliberante alcuna potestà giudiziaria, e rifiuto la sua competenza ad interrogarmi non che a giudicarmi.

Però avrei soggiunto immediatamente appresso: Se alcuno di voi, e colleghi, desidera che io dia spiegazioni chiare e precise intorno al valore delle mie affermazioni, e intorno all' intendimento col quale le ho espresse, io, per atto di cortesia, lo farò di buon grado, anzi confido che potrò indurre nell' animo vostro la mia stessa persuasione intorno a tre proposizioni: primo che la piaga delle indebite ingerenze dei partiti politici nella giustizia e nell' amministrazione è comune a tutti i reggimenti parlamentari in grado maggiore o minore; secondo che tal piaga non solo si ritrova anche in Italia ma vi cresce rapidamente e per diverse cagioni fortemente si aggrava; da ultimo che urge investigarne i rimedi, e cercare quali ordini possano essere introdotti nella legislazione per preservare la nostra patria da siffatta corruttela; la quale se dovesse sempre più diffondersi finirebbe col rendere il governo parlamentare, sia esso monarchico o repubblicano, il più odioso ed il più contennendo di tutti i governi onde la storia faccia menzione.

CAPITOLO PRIMO

DEL GOVERNO PARLAMENTARE COME GOVERNO DI PARTITO

DEI PREGI E DEI DIFETTI CHE GLI SONO INERENTI

CAPITOLO PRIMO

DEL GOVERNO PARLAMENTARE COME GOVERNO DI PARTITO DEI PREGI E DEI DIFETTI CHE GLI SONO INERENTI.

Io prendo per dato che, qualunque sia la forma di governo, gli uomini che hanno nelle mani la somma della cosa pubblica, in generale mirano al bene del civile consorzio. Codesta proposizione per taluni sarà da porre fra le illusioni più ingenue, e degna appena di entrare in qualche utopia. E ci recheranno innanzi il tiranno « che libito fè licito in sua legge » le oligarchie le quali oppressero le classi misere per mantenere nella propria le ricchezze, la potenza, i privilegi; i governi della borghesia dove mediocri ed intriganti tengono il campo; e infine le democrazie antiche e moderne nelle quali dominatrice è l'invidia che calca i buoni, ed esalta i pravi. E coroneranno questi esempi con un argomento tratto dallo studio della natura umana; avvegnacchè l'uomo mira all'utile proprio non all'altrui, anzi è pronto a immolare questo a quello, e rinfrescheranno una massima che sopratutto nel secolo scorso ebbe gran voga, cioè che così l'uomo singolo, come l'unione di molti, e ogni classe della

società e ogni corporazione tendono sempre ad esorbitare, uscendo fuori dalla sfera dei loro diritti per invadere gli altrui; onde la scienza delle costituzioni parve la scienza dei freni.

In tutto ciò havvi molto di vero, e nondimeno volgendo lo sguardo all' andamento generale degli eventi umani, non a questo o a quel fatto peculiare, io sono d'avviso contrario per due cagioni che dirò breve, non essendo qui luogo ad entrare in una discussione morale dell' indole dell' uomo. Ma parmi certo che a chiunque regge la cosa pubblica si parano innanzi ogni giorno molte deliberazioni da prendere, nelle quali l' interesse proprio non ha parte, o ne ha una remotissima, per modo che soverchia la previdenza comune, e in questi casi l' uomo tende a fare il bene, salvo pochi efferati ne' quali il male per sè stesso è cagione di diletto.[1] E l' altra considera-

[1] FRANCESCO GUICCIARDINI, che certo non era utopista, scrive così: « Quanto alla malignità, io vi dico che per natura tutti gli uomini sono « inclinati al bene, nè è nissuno a chi resulti interesse pari dal male come « dal bene, che per natura non gli piaccia più il bene; e se pure se « ne trova alcuno, che sono rarissimi, meritano di esser chiamati più « presto bestie che uomini, poichè mancano di quella inclinazione che è « naturale a quasi tutti gli uomini. » Del Reggimento di Firenze. Lib. I, pag. 74, opere inedite, vol. 2.

E nei Ricordi CXXIV: « Gli uomini tutti per natura sono inclinati « più al bene che al male, nè è alcuno il quale, dove altro rispetto non « lo tiri in contrario non facesse più volentieri bene che male; ma è « tanto fragile la natura degli uomini, e si spesse nel mondo le occasioni « che invitano al male che gli uomini si lasciano facilmente deviare « dal bene. »

zione è che l'interesse di ciascuno nella più parte dei casi consente coll'interesse generale, e spesso quel che a noi pare gara, conflitto, e pugna torna a maggior utilità di tutti. Veramente gli economisti hanno abusato di questo argomento quando vollero dedurre dalla illimitata concorrenza in ogni tempo e in ogni luogo il massimo dei beni della società, ma ciò non toglie che normalmente la concorrenza non sia elemento necessario e benefico; e forse Adamo Smith ritrasse questo vero con colori più temperati e più genuini dei suoi seguitatori. Ma oltre a ciò si vuol notare che se la somma dei mali prodotti dagli uomini che governano e ammaestrano i popoli più o meno direttamente superasse la somma dei beni, non si spiegherebbe il progresso della civiltà, anzi la società a breve andare si dissolverebbe, e cadrebbe in totale ruina. E questo mi pare argomento precipuo contro il pessimismo storico. Laonde facendo pur ragione dei cattivi governi e dei tristissimi loro effetti, non posso rinunziare al concetto onde io presi le mosse; cioè che il complesso delle azioni di coloro che reggono la cosa pubblica, è generalmente indirizzato più al bene che al male: maggiore o minore, secondo i luoghi ed i tempi, ma pur in tal grado che presa una lunga tratta di secoli, il bene può prevalere al male sulla terra.

Dalle considerazioni di filosofia morale passando a quelle di filosofia politica, gli studiosi si posero ad investigare qual sia la forma di Governo nella quale

possa presumersi che il massimo degli effetti buoni si consegua con facilità e con sicurezza; e non ricorderò la sentenza di Aristotele professata eziandio dai più grandi uomini a lui posteriori sino ai dì nostri, che il governo misto sia da preferirsi; ma dirò solo non esservi un tipo assoluto di tal fatta, acconcio a tutti i popoli in ogni età e sotto ogni plaga di cielo. La storia dimostra primieramente che gli ordini di governo debbono conformarsi allo stato economico, intellettivo e morale, insomma alla civiltà dei popoli, e dimostra inoltre che non vi ha forma di governo che sia scevra d'inconvenienti. Per la qual cosa il filosofo e l'uomo di stato sono costretti a scegliere quella che ne contiene minor numero relativamente alle altre e che comporta un certo grado di civiltà e favoreggiarla come ottima. Ma dal sopradetto discende eziandio questo vero, che qualunque essa sia, v'ha mestieri di contrappesi e di freni che impediscano ad ognuno che partecipi alla potestà sovrana di trasmodare. Or quando una società è giunta a certo grado di coltura ivi si sveglia un desiderio intenso e se ne diffonde il sentimento, della partecipazione dei cittadini al governo, la quale partecipazione può essere di due sorta: consultiva e deliberativa. Consultiva è quando vi sono ordinati consessi di uomini prudenti che il Governo interroga per avere informazione, consiglio, apparecchio di leggi; deliberativa quando la potenza di fare le leggi, e lo stanziamento delle entrate e delle spese appartengono ai cittadini o direttamente o per mezzo dei loro rappresentanti.

E qui c' incontriamo nel regime rappresentativo, onde fu resa possibile la partecipazione dei cittadini al governo anche nelle grandi e popolose nazioni, e del quale tanto fu scritto che sarebbe superfluo ritornarvi sopra. Ma da questa forma generica si passa al regime costituzionale del quale sono cardini fondamentali la rappresentanza elettiva del popolo in una e spesso anche in due assemblee, e la responsabilità ministeriale sotto un' autorità suprema che concilia i conflitti e modera l' andamento della complicata macchina. Però nello stesso reggimento costituzionale vi sono forme diverse. In alcuni paesi come la Germania e l' Austria, le assemblee pur votando le leggi e il bilancio, non hanno se non per indiretto ingerenza nell' andamento quotidiano della cosa pubblica, e nell' indirizzo politico interno ed esterno. Se il ministero dee alla lunga mettersi d' accordo colle assemblee, non perciò hanno queste un influsso immediato nella sua formazione. Ma in altri governi costituzionali non solo le Assemblee esercitano un quotidiano sindacato sulla potestà esecutiva, ma questa non può durare se non in quanto abbia la fiducia dell' assemblea elettiva che col suo voto la designa o l' abbatte. Quest'ultima forma che è propriamente quella che si chiama il governo parlamentare si ritrova in Inghilterra, nel Belgio, in Spagna, in Grecia, in Italia ed in Francia.

Ho citato anche la Francia fra questi governi; avvegnachè l' esser di monarchia e di repubblica non muti punto la sostanza sua nella parte che noi consi-

deriamo. Che il magistrato supremo sia ereditario ovvero elettivo, a vita o a tempo, ciò non toglie nè menoma quegli effetti che noi vogliamo esaminare. Ma dallo studio di queste varie forme di liberi reggimenti, sembra derivarne come conseguenza necessaria, che la somma della cosa pubblica debba essere affidata a coloro che esprimono in un dato momento la opinion pubblica nella sua maggior parte, e nelle sue più spiccate tendenze: e che qualora codesta opinione muti, anche gli uomini cedano il governo ad altri che meglio la rappresentino. Insomma pare inevitabile che nei reggimenti liberi al mutarsi della opinione generale della nazione, segua un alternarsi di partiti al governo, però in grado diverso di estensione e di rapidità. Fra tutti poi il governo parlamentare più ancora di quello strettamente costituzionale e rappresentativo, sembra non potersi disciogliere dalla condizione di essere un governo di partito.

E qui bisogna definire la parola partito. Io ritornerò fra breve sulle sue origini, ma dico che oggi s'intende per partito un' accolta di uomini aventi voce nella cosa pubblica i quali concordano nelle massime fondamentali circa il modo di governare, e cooperano tutti insieme affinchè siffatto modo e non altro si tenga.

Sotto il governo assoluto è evidente che l'opinione del Capo dello Stato è la sola decisiva. Se il più delle volte esso porge ascolto e si piega al consiglio dei suoi ministri, se questi alla volta loro sentono l'influsso dell'opinion pubblica, però la finale deliberazione spetta

ad un solo il quale non ha obbligo di consultare chicchessia, nè di render conto ad alcuno del suo operato. Vero è che anche nei governi assoluti formasi a poco a poco un' abitudine di regolarità e di legalità che è rappresentata da quella che chiamasi *burocrazia* la quale talvolta tien fronte anche ai soprusi dei superiori, ma veri e propri partiti politici non appariscono. Vi sono bensì forze occulte, sette, cospirazioni, congiure nel popolo, e nelle corti intrighi di anticamera, e quindi mutazioni di politica e paci e guerre per azione segreta di ministri, o di cortigiani: ma non è ciò di che noi trattiamo al presente.

Quando invece i cittadini pigliano parte alla cosa pubblica, allora si formano e si manifestano partiti diversi. Pongasi pure in tutti lo scopo sincero del bene della patria, ma nel giudizio dei mezzi che vi conducono non può non esservi diversità di opinione fra gli uomini. Onde discende che coloro i quali intendono di seguire certi concetti loro comuni, e vogliono che si operi ad un medesimo modo nelle parti più sostanziali del pubblico reggimento, fanno accordo fra loro, e se non espressa pur vi ha una tacita intesa che li collega. L'*idem de republica sentire* è insomma il fondamento che natura pone al partito politico: ma siccome non tutti possono *idem sentire* in tutto, indi nasce la distinzione dei partiti.

Molte poi sono le cagioni che a formarli cooperano. Daprincipio la natura e la disposizione dell'animo per la quale altri è spontaneamente avven-

turoso e amatore di novità, altri cauto e peritoso teme che ogni cambiamento sia un male, e questi sarà di necessità più conservatore di quello. Alla natural disposizione bisogna aggiungere le tradizioni di famiglia, perchè se qualchè antenato si è illustrato nella difesa di alcuni principii, molto probabilmente il figlio o il nipote si terranno legati quasi dall' onore del casato a professare le medesime idee con vivacità e fierezza, e di ciò abbiamo in Inghilterra copiosissimi esempi. Segue l' educazione i cui effetti nella maggior parte degli uomini sono sommamente notevoli. E infine le circostanze in mezzo alle quali un uomo è vissuto, gli amici della sua giovinezza, i maestri, i compagni di studio determinano nella sua mente una maniera di giudizio che diviene abituale, e nella quale poi l' amor proprio, il sentimento di coerenza e di dignità lo mantengono tenacemente.

Finalmente a tutte queste cose sovrasta, e profondamente le modifica l' interesse privato, potentissima molla dei pensieri e delle azioni, che spinge l' uomo ad abbracciare un partito piuttosto che un altro, secondo la speranza ch' egli ha di trovarvi potenza, ricchezza ed onori. Però l' interesse non è la sola molla del cuore umano come taluni pretesero. Il dimostrarlo nè si appartiene a questo libro, nè sarebbe qui opportuno; ma per riguardo ad opinioni politiche, io ricordo di aver udito raccontare nella mia infanzia di due bolognesi dei quali la legislazione napoleonica, improvvisamente introdotta, mutò al tutto le condizioni.

L'uno che doveva essere erede di un gran patrimonio fidecommissario rimase pressocchè misero, e l'altro per la libertà del testare divenne ricchissimo. Eppure questi perseverò nell'essere nemico giurato dei nuovi ordini, quegli si gettò a piene vele nella tempesta della rivoluzione. Pertanto si può concludere che i partiti hanno una necessità razionale e storica e che molte e varie cagioni determinano gli uomini ad aderire all'uno più che all'altro. Questo riguarda il singolo cittadino o, per usare una locuzione moderna, il subbietto.

Ma ci è un'altra cagione obbiettiva che contribuisce alla formazione dei partiti, e dipende da ciò che le leggi son proposte da pochi, ma discusse e deliberate da molti, riuniti in una o più assemblee. Ora per guidare un'assemblea ad un dato fine è d'uopo disciplinarla. Se ciascun membro di essa in ogni articolo di legge volesse far prevalere il proprio concetto a quello degli altri, e perciò votasse sempre e soltanto secondo il proprio giudizio individuale, ne verrebbe tale una confusione nel risultamento delle discussioni e delle votazioni, da rendere l'opera legislativa dell'assemblea piena di discrepanze. E il Ministero che dovrebbe goderne la fiducia sarebbe di giorno in giorno messo a repentaglio di perderla. Quando invece si formano due grandi opinioni o partiti, in favore e contro i principii generali che informano la legge, ivi ognuno pel trionfo di questi principii pospone una parte delle sue opinioni secondarie, sicchè l'opera legislativa riesce coordinata e fra sè medesima congruente. Così il fatto

stesso di procedersi per mezzo di assemblee rende necessaria la costituzione dei partiti. E finalmente vi sono taluni casi nei quali è mestieri che un' assemblea voti delle leggi o delle imposte che sono impopolari. Indarno il deputato singolo cercherebbe in sè medesimo, o nel puro sentimento del dovere la forza di sfidare questa impopolarità: ciò che lo anima, lo rinfranca, lo induce a farlo, è il sentirsi strettamente unito a molti altri suoi colleghi che hanno gli stessi interessi e gli stessi obblighi, e che prendono con lui la responsabilità della deliberazione. Aggiungasi infine che la Costituzione dei partiti induce necessità di stabilire principii direttivi chiari e coerenza nel seguirli: e però fermezza di carattere in coloro che li abbracciano, e nelle assemblee deliberanti una disciplina efficace.

Cesare Balbo in quel suo libro della monarchia rappresentativa in Italia che sventuratamente rimase incompiuto[1] pigliò apertamente la difesa delle parti politiche non solo dal lato della necessità ma della utilità; disse virtù dei governi liberi in generale far che le fazioni diventino parti, virtù dei governi rappresentativi in particolare, portar le parti dalla piazza alle aule parlamentari, virtù della educazione politica ridurre le parti di numerose e complicate che si mostrano talvolta, ridurle dico a due sole, quella che sostiene il ministero e la opposizione. Imperocchè il ministero non sia che l'una delle parti che ha i suoi capi

[1] BALBO. — *Della monarchia rappresentativa*. Lib. II, cap. V. Firenze 1857. Pag. 278 e segg.

al governo. E invocò nelle parti la disciplina: nemico a quei centri, mezzi centri, centri destri, centri sinistri quasi rose di venti e di tempeste: nemicissimo a quelli che si dicono indipendenti, e che si destreggiano fra l' una parte e l' altra senza. convincimento di sorta alcuna.

Che se guardiamo all' Inghilterra come esemplare, ci è facile di scorgere che la divisione dei partiti è la tessera che ci conduce attraverso la storia di quella grande nazione. Il Macaulay nel suo libro ne registra per dir così la data del nascimento:[1] « Quel giorno, « dic' egli, in cui le Camere di nuovo si radunarono (narra del Parlamento, chiamato lungo, che dopo aver seduto per dieci mesi, e pigliato un riposo di sei settimane, si riuniva di nuovo nell' ottobre 1641) « è una « delle date più notevoli della storia inglese. Impe- « rocchè da quel giorno presero ordinata forma i due « grandi partiti che d' allora in poi occuparono a vi- « cenda il governo. In un certo senso può dirsi che « esistevano anche prima, e allora solo divennero « manifesti, anzi può dirsi che v' erano stati sempre, « e sempre vi saranno. La differenza loro trae origine « da differenze naturali di temperamento, d' intel- « letto, d' interesse le quali non verranno meno sinchè « le menti umane non cessino dall' essere tirate in « opposta parte dal compiacimento dell' abitudine, o « dalla vaghezza della novità. Non solo in politica,

[1] Macaulay. — *The History of England.* Vol. I, Cap.

« ma in letteratura ed in arte, nelle scienze stesse,
« nella chirurgia, nella meccanica, nella nautica, per-
« fino nella matematica se ne scorgono i segni. In ogni
« tempo vi furono uomini che guardarono con affetto
« a tutto ciò che è antico, e anche dopo esser stati
« convinti della bontà ed utilità di una innovazione,
« non seppero risolversi ad accettarla che a mal in
« cuore. In ogni tempo vi furono uomini di vivide
« speranze, e di calda fantasia che inoltrandosi ardi-
« tamente non tennero conto dei rischi e degli incon-
« venienti che le innovazioni seco adducono, volente-
« rosi di chiamar progresso qualsisia mutamento. Negli
« uni e negli altri v' ha una parte da approvare, ma
« gli esemplari loro migliori si trovano non lungi dalla
« comune frontiera. Coloro che più si dilungano da
« quel mezzo da una parte sono retrivi e bachettoni,
« dall' altra empirici spensierati o temerari. »

E il Grey[1] notò similmente che il governo parlamentare è essenzialmente un governo di partito, avvegnacchè la condizione precipua della sua esistenza è che i ministri della Corona possano dirigere l' opera del Parlamento, e l' esperienza ha provato che nessuna assemblea popolare può essere diretta con perseveranza senza capi riconosciuti, e senza un buon ordinamento di partiti. E basta leggere gli scrittori speciali[2] per

[1] Citato dal TODDE. — *Parliamentary Government in England.* Part. I, Cap. I. Introduzione, pag. 8.

[2] Vedi l' HALLAM e il MAY. Vi é un libro espressamente a ciò inteso *The History of party by George Wengrove Cook Esq.*re

esser persuaso di quanta efficacia il sistema delle parti sia stato al governo della cosa pubblica, e al bene nazionale.

Burke, uno degli ingegni più robusti e più acuti nelle scienze politiche, definisce e difende il tema così: « Un partito è una riunione di uomini collegati insieme per favorire in comune coi loro sforzi il bene della nazione, inteso da essi secondo certi principii sui quali sono tutti d'accordo. Gli uomini che pensano liberamente possono in qualche punto non pensare egualmente: però siccome la maggior parte dei provvedimenti che si debbono pigliare, hanno relazione o dipendenza da qualche principio che si reputa di grandissima importanza per l'andamento della cosa pubblica, così è da credere che sarebbe disavventurato colui che nella scelta dei suoi amici politici non si accordasse con essi delle dieci almeno le nove volte. » E altrove: « I buoni effetti dello spirito di partito in Inghilterra son molteplici e importanti. Il primo è che dà stabilità alle opinioni varie, sottili, fuggevoli degli uomini politici, rannodandole in modo duraturo a principii saldi e costanti. Il vero uomo di parte ha in sè certe norme generali di politica, simili alle leggi universali della morale, secondo le quali risolve qualsivoglia questione nuova e dubbiosa. La fede nella giustizia di quei principii lo mette in grado di resistere alle tentazioni dell'interesse, e ai sofismi coi quali vengono innanzi o si propugnano speciosi disegni; la sua condotta acquista un abito fermo, che si collega alla dirittura della

mente, e all' integrità dell' animo. Infine la unione di più persone negli stessi pensieri accresce il vigore necessario a sostenere provvedimenti che rimarrebbero negletti o ineffettuabili, e talora a prima giunta repugnanti, i quali nondimeno mercè gli sforzi gagliardi e indefessi di un partito, finirono per diventar legge e produrre frutti copiosi di pubblica utilità.[1] »

A questi pregi altri ancora se ne potrebbero aggiungere. Prima di tutto gli uomini per la speranza di poter salire al governo quandocchessia legittimamente, e far trionfare le opinioni loro, sono indotti a vincere la naturale impazienza che li spingerebbe a combattere a tutta oltranza ciò che alla volontà loro si oppone, e a minacciare eziandio la pace pubblica piuttosto che rassegnarsi ad attendere con longanimità che venga la volta loro di governare. È questo un altro risguardo dell' idea già espressa che i partiti spengono le fazioni, e che le divisioni utili spengono le dannose: la qual cosa fu avvertita anche dal Macchiavelli come avrò occasione di ricordare più oltre. E certo se il partito di opposizione in Francia al tempo di Luigi Filippo, non fosse stato sempre troppo rigidamente tenuto lontano dalla cosa pubblica, si può verisimilmente credere che la rivoluzione del 1848 o non sarebbe avvenuta, o avrebbe ritardato di assai tempo. In questo senso potrebbe dirsi che sia stato anche gio-

[1] Vedi anche RUSSELL: *Saggio storico sulla costituzione inglese* Cap. XVI.

vevole all'Italia che il partito della Sinistra sia venuto al governo nel 1876.

Taluni scorgono eziandio nelle gare dei partiti e nell'alternarsi loro alla direzione della cosa pubblica una feconda necessità di acuire l'ingegno e di scoprire ognora nuove provvisioni e nuove sorti di beni pel popolo a fine di guadagnarne la fiducia. Imperocchè come afferma un recente scrittore, in un paese libero nessun partito può arrogarsi il monopolio degli statisti abili, e neppure può dirsi in certi momenti esente da errori.[1]

Ma il Grant Duff disse un giorno che nella mutabilità dei ministri, la quale è effetto appunto di codesto alternarsi delle parti al governo di che parliamo, scorgeva anche un altro vantaggio, quello cioè di sciogliere le questioni tecniche dalle pastoie dicasteriche. La *burocrazia*, diceva egli, finirebbe alla lunga col signoreggiare i ministri ed imporrebbe loro una decisione a suo grado. Ma l'intelligenza fresca del nuovo ministro vi si oppone, ed impedisce che l'amministrazione irrugginisca, divenga troppo sollecita delle forme, e invada anche il campo della politica.

Da ciò si vede che la formazione dei partiti ha le sue cagioni naturali, razionali, storiche, e di civile utilità. Non so che in Inghilterra questa teorica sia stata contrastata da alcuno, che anzi forma per dir così un articolo del *credo* di quegli uomini politici. Non

[1] *English Parties and Conservatism by* R. Dudley Baxter 1 77.

già che non si avvertissero nel passato, e non si avvertano anche oggi gli inconvenienti del sistema, ma i vantaggi sembrano di gran lunga maggiori. Pure fra coloro che fecero più amara critica dei partiti havvi lord Brougham del quale gioverà ricordare le considerazioni. [1]

Ciò che colpisce la sua mente innanzi tutto è che quando un partito ha il governo nelle mani, l'altro che ne rimane escluso, non può rendere alla cosa pubblica tutti i servigi ai quali sarebbe atto. Ecco, dic'egli, uomini illustri, saggi, eloquenti, patriotti ardentissimi. Perchè militano essi sotto opposta bandiera? Se mirano a servire la patria collo stesso obbietto del pubblico bene, perchè i loro atti si contrariano invece di unirsi? Perchè adoprano gagliardi sforzi e pongono talvolta in atto virtù eroiche non al fine di resistere a nemici della terra nativa, ma per combattersi fra loro? Invero chi ben guardi direbbe che la costituzione è una grande anomalia perchè esclude dal servire la patria una metà degli uomini più capaci, e costringe codesta metà a logorar le sue forze in un conflitto coll'altra, anzicchè riunirle insieme, e rivolgerle al bene di tutti. Dicono i teorici, segue il Brougham, e i caldi propugnatori del sistema, che la origine dei partiti stà nella differenza delle opinioni e dei principii: ma chi ficca gli occhi al fondo

[1] *Statesmen of the time of George III ad IV* Works vol. 3, pag. 30 Edimburg 1842.

ci trova invece di questo testo romantico un testo più positivo, quello degli interessi. La storia inglese è secondo il parer suo quella di alcuni grandi uomini e di alcune nobili famiglie che si contendono la potestà, le ricchezze, gli onori. E le due parti ebbero quasi sempre molte idee comuni, ma quel che era bene per gli uni diveniva un male se proposto degli altri. Le leggi di coercizione, e la sospensione anche temporanea della costituzione, erano abborrite dai *Whigs* se le proponevano i *Tories:* venuti sù quelli, essi stessi le proponevano egualmente. I *whigs* quando ritornavano nell' opposizione, erano per la pace e per le economie; saliti al governo non si curavano nè dell' una nè delle altre. Se Burke e Fox fossero stati ministri al momento della grande ribellione americana, non avrebbero certo ricusato di reprimerla nè si sarebbero ritirati dall' ufficio per questa cagione: ma essendo invece all' opposizione, divennero caldi fautori degli americani. E perchè la emancipazione dei cattolici, e le altre riforme che i *Tories* avevano fieramente combattuto, furono poi da essi stessi messe innanzi per ciò solo che riguardavano codeste riforme come mezzo di conservare il governo? Però lo stesso autore fa poco appresso un' altra considerazione che in parte distrugge l' efficacia del suo argomento ed è la seguente. Posto ancora che i partiti si formino per interesse e per cupidità, non è men vero che sono costretti a scegliere un certo indirizzo e professare certi principii determinati che espongono al popolo con accento di per-

suasione. E siccome il popolo non pone in dubbio la sincerità loro e poco si briga d'investigare se le opinioni professate siano o no un mezzo di afferrare il governo, ma le accetta in buona fede, così l'opinione popolare finisce per esercitare un influsso notevole sui suoi capi, e per così dire li incatena anche loro malgrado, alle massime che hanno proclamato. Ma rimane pur sempre vero che da codesto sistema due mali inevitabilmente provengono: la impotenza nella quale tutta una schiera di uomini abilissimi è messa di servire utilmente il paese, perchè non appartiene al partito che governa; e la perdita di forze utili che nel giuoco dei partiti troppo sovente si logorano per combattersi a vicenda anche a discapito del vero e del giusto.

Nondimeno dopo tutte queste considerazioni il Brougham non sa escogitare miglior forma di reggimento, anzi non immagina pure che un' altra le si possa sostituire, onde la necessità di accettare gli inconvenienti in risguardo ai beneficii, dei quali a vero dire usufruì largamente il gran Cancelliere: se non che potrebbe dirsi che mentre esso fu eccessivo ed ingiusto nell'assegnare ai partiti come origine il solo interesse privato, non fu poi abbastanza profondo nel l'analizzarne gli inconvenienti.

E per vero anche rimanendo nello stesso ordine di idee da lui messe avanti, quello cioè che una parte degli uomini più eletti sono rimossi per cagioni di partito dal prestare utili servigi alla patria, egli avrebbe potuto andare più innanzi, e deplorare altre

conseguenze; come questa per esempio che un ministro abilissimo talvolta sia costretto a rinunziare al suo ufficio per una questione che non lo riguarda punto, e forse appena tocca l'indirizzo generale della cosa pubblica. Poniamo un militare valoroso, sapiente ordinatore di eserciti, severo nel mantenere la disciplina, pronto a cogliere e usufruttuare al bene della sua nazione ogni miglioramento che la scienza e l'arte discoprono: eppure quest'uomo potrà esser costretto a lasciar le redini del suo dicastero per una questione di tariffe doganali, di relazioni fra Stato e Chiesa o checchè altro, quando il primo ministro ne abbia fatto argomento di fiducia o di sfiducia dell'assemblea. E però non è destituita di fondamento l'osservazione di uno scrittore americano [1] che nel governo parlamentare rade volte l'uomo può esercitare a prò della patria tutte le facoltà ond'è dotato, e n'è impedito tal fiata per cagioni al tutto estranee alla propria abilità. E se si aggiunge che il Parlamento piglia gran tempo dalla sua giornata, non solo per giustificarvi quanto ha operato, ma altresì per maneggiare quella che chiamasi tattica delle assemblee, e che perciò egli deve in cose estranee al còmpito suo, dissipare parte di quelle forze che più utilmente sarebbero state adoperate nell'ufficio assegnatogli, se ne trae la conclusione che la forma parlamentare non sia atta a cogliere il massimo e miglior lavoro che ciaschedun uomo potrebbe, secondo la sua idoneità, fornire allo Stato

[1] ALBERT STICKNEY. — *A true Republic.* New York 1879.

Chi volesse ritrarre tutti gli argomenti che dalle condizioni dei partiti hanno cavato le varie scuole filosofiche o politiche che per varie cagioni avversavano il reggimento costituzionale, avrebbe gran messe. Ma non potendo dilungarmi troppo, nè entrare in considerazioni spesso estrinseche al subbietto, dico solo che il Brougham ha dimenticato più altri inconvenienti che pur colpiscono la mente di chi medita sull' argomento.

Gravissima è per me la contraddizione fra il motivo onde gli uomini politici sono innalzati al governo della cosa pubblica, e una delle tendenze più spiccate del tempo moderno. Imperocchè il progresso delle scienze, e la divisione del lavoro che ognor più si attua in ogni maniera di opere, e di produzioni, sembrano richiedere che il governo sia posto nelle mani non solo degli uomini più capaci in modo generico, ma di quelli che sono più specialmente versati, e propriamente periti nelle parti che debbono esercitare. Avverta bene questo punto il lettore, che al nostro tempo ogni pubblico servigio tende a diventare scientifico e tecnico. Ora la forma parlamentare e il governo di partito sono l' antitesi di questo principio. Imperocchè nella scelta di un ministro più che della competenza si dee tener conto delle opinioni politiche che egli professa: laonde se le due cose si trovano riunite in un uomo, egli è più per accidente che per intrinseca necessità. Si direbbe quasi che l' uomo di partito debba avere per virtù infusa tutte le attitudini,

avvegnacchè non sia raro il caso che venga chiamato indifferentemente a reggere le finanze, la marina o i lavori pubblici. Il quale difetto si riscontra eziandio presso di noi, e fa pietà veder tal fiata collocati a reggere un dicastero tecnicissimo degli uomini che in vita loro nulla mai conobbero, nulla mai studiarono della materia.

Un altro difetto dei governi di partito è la esagerazione delle proprie idee che nasce dal continuo considerare i fatti sotto un solo aspetto, e dall' abitudine di contraddire ad ogni idea opposta alla propria, e quindi la ostinazione nell' errore, la quale si coonesta col nome di fedeltà al partito, e si glorifica come virtù. Di tal guisa l'uomo diviene unilaterale nei suoi giudizi; e riesce poi inetto a scorgere ciò che può esservi altrove di vero; e questa esagerazione delle proprie idee, e questa ostinazione nel negare ciò che può esservi di buono nelle idee diverse, abitua gli spiriti alla parzialità dei giudizi e il difetto ripetuto diventa vizio. Finalmente si forma quello spirito politico che se non erro il nostro abate Galiani parlando degli inglesi chiamava monacale, onde un' accolta d' uomini che pur hanno libero pensiero, e digiogata volontà, si acconciano a severa disciplina infrenatrice dell' uno e castigatrice dell' altra; e si vantano di vivere in soggezione, fino al punto che qualunque deviazione dalle idee del partito pare loro apostasia e delitto. Lascio stare il patronato e la clientela che si forma di questa guisa, per la qual cosa si cerca sem-

pre di innalzare gli amici proprii, colmarli di favori, respingere gli altri, e chiuder loro al possibile l'adito a salire: ma di ciò più innanzi. Egli è certo che pel maggior bene della cosa pubblica sarebbe a desiderarsi che i dissensi fra coloro che rappresentano il popolo fossero men lati, e men aspri che sia possibile, e si cercasse colla persuasione di accostarli, o almeno di toglier loro ogni acerbità. Ma in quella vece lo spirito di parte infervorandosi produce l'effetto contrario, rende cioè ogni dissenso più spiegato ed acre, più ancora che nol sarebbe per sè medesimo naturalmente. Di guisa che può dirsi che se la discrepanza delle opinioni è cagione prima dei partiti, la costituzione dei partiti a sua volta stimola la discrepanza delle opinioni, e ne allontana la conciliazione. Imperocchè quando si sono formate delle aderenze e delle tradizioni, sciolto un problema che formava oggetto di disputa si va in traccia di un altro: sicchè in taluni casi non è la questione variamente intesa e risoluta che giustifica il partito, ma è il partito che suscita la questione nel proprio interesse.

Ognun vede che di fronte ai pregi del governo di partito stanno non pochi difetti. Oltre quelli accennati da Lord Brougham, io vi scorgo la negazione della tendenza scientifica e tecnica, la parzialità e la esagerazione delle idee, la repugnanza infine a conciliare i dissidii col partito avverso, anche laddove il farlo sia agevole ed utile alla patria.

Sarebbe possibile aver un governo libero, costituzio-

nale, parlamentare, senza che sia governo di partito? Questo quesito fu proposto da alcuni, e fu anche tentato di risolvere, ma ne parlerò più particolarmente nel capitolo terzo. Per ora mi ristringo a dire che i difetti che abbiamo descritto sopra sembrano insiti a tutte le forme di libero governo, ed esercitano un influsso notevole sulla politica, sull' indirizzo generale interno ed esterno, e più o meno eziandio sulla formazione delle leggi. Ma non sono i soli difetti. Ve n'hanno altri i quali non sembrano così connaturati al governo di parte, ma che però facilmente vi si aggiungono ed arrecano mali gravissimi. Uopo è adunque che li esaminiamo con qualche diligenza, poichè, come porta anche il titolo del libro, è intorno ad essi che si svolge principalmente la nostra trattazione.

CAPITOLO SECONDO

DI ALTRI MALI CONSEGUENTI DAL GOVERNO DI PARTITO. SUE INDEBITE INGERENZE NELLA GIUSTIZIA E NELL' AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO SECONDO

DI ALTRI MALI CONSEGUENTI DAL GOVERNO DI PARTITO. SUE INDEBITE INGERENZE NELLA GIUSTIZIA E NELL' AMMINISTRAZIONE

I mali che intendo descrivere in questo capitolo non sono così insiti al governo parlamentare, che non sia agevole immaginarlo anche spoglio di questa triste accompagnatura. Si potrebbero dire accidentali, sebbene la forma del governo vi presti occasione ed aiuto, ma riescono assai più pericolosi di quelli che abbiamo discorso. E sono di varie maniere; e chi volesse comparare il corpo sociale col corpo umano, direbbe che gli uni sono morbi acuti, e cronici gli altri.

Ma dei primi non intendo intrattenermi. Così come non mi sono proposto d'investigare il valore del governo parlamentare in sè stesso e in confronto degli altri, in tal guisa non mi soffermo ad esaminare come possa rimutarsi per la violenza dei partiti. Veramente quì non si tratta più di partiti propriamente detti, ma di fazioni. Ben potrebbe oppormisi che una volta costituito il partito, sia facil cosa, e la storia ne porge abbondevoli esempi, che ove esso senta di non poter giungere per vie legittime al governo, si sforzi di af-

ferrarlo con audaci usurpazioni. Poterono i francesi nel luglio 1830 addurre a cagione del rivolgimento loro le ordinanze contrarie alla *Carta*, ma la *Carta* era fondata sulla inviolabilità della Corona, e sulla responsabilità dei ministri, sicchè a buon diritto si dovevano accusare e condannare questi; non dovevasi espellere la dinastia. Ma a Luigi Filippo non potè neppure imputarsi la costituzione violata, sibbene una soverchia rigidezza nel non allargare le franchigie, e anche pusillanimità, e poca cura della dignità nazionale. E che dire della Spagna dove un manipolo di soldati abbatteva gli ordini costituiti, e ne costituiva dei nuovi, finchè altri mosso da pari libidine di potere e parimente assecondato da ambizioni militari, rinnovasse la prova di rovesciarli in senso opposto? Che dire del Portogallo, dove un vecchio ottuagenario sprofondato nei debiti, per cupidigia di danaro, sforzava il Re a mutare ministri contro la volontà della nazione? Che dire della Grecia che mutò non solo ministri, ma Rè? Felice l' Italia dove finora nè plebea violenza, nè soldatesca indisciplina potè attentare allo Statuto; e dove la dinastia è fondata sull' affetto e sulla devozione popolare. Questo stato di cose durò prima dodici anni in Piemonte, e dura da oltre venti anni in Italia, e se il filosofo può osservare che troppo è breve il periodo per stare a piena fidanza, che come in Inghilterra, le fazioni non pervengano mai a impossessarsi della cosa pubblica, nondimeno dai fatti passati giova prendere fiducia nell' avvenire.

Oltre a queste che chiamerei catastrofi, v' ha un altro guaio nei governi elettivi ed è che lo spirito di parte mette in opera mezzi disonesti per far eleggere i suoi, e mira a falsificare la rappresentanza nazionale, di che gli esempi non sono rari. Laonde si fecero leggi dovunque per punire le frodi, le venalità, le intimidazioni, i brogli elettorali. Ed è singolare che l' Inghilterra donde prendiamo sempre giustamente gli esempi, n' è stata grandemente inquinata in ispecie nel secolo passato. E non pure inganni e brogli e corruzioni per essere eletto, ma per acquistare voti e per cattivarsi proseliti dentro la Camera. Sarei troppo lungo se volessi riferire ciò che gli scrittori inglesi unanimamente descrivono, sopratutto dei tempi di Roberto Walpole primo ministro, del quale si narra che soleva dire aver egli la tariffa della coscienza di tutti i deputati. E sebbene queste colpe degli elettori e degli eletti siano venute colà sempre scemando, nondimeno si riconobbe necessario di stabilire nuove e più severe leggi punitive, l' ultima delle quali se non erro è del 1854. Ma io mi passo anche di questa categoria di mali che pur sono accidentali, e intramezzano fra quelli che ho detto di violenza, e gli altri dei quali entro a parlare.

Imperocchè i mali dei quali intendo discorrere appartengono ad un' altra categoria diversa da tutte quelle che ho sopra indicato; e come non si riferiscono ai difetti che ci apparvero per dir così inseparabili dal governo di partito, così neppure a catastrofi violente

di Stato, nè a brogli frodolenti di elezioni. Invero la forma parlamentare muove la inclinazione, appresta la facilità, lo sdrucciolo ad incorrervi, pure non si dee riguardarli come sì fattamente connaturati in essa da non potersi evitare almeno in gran parte. E ciò basta perchè siano studiati accuratamente in sè medesimi, e nei rimedi loro. Perchè se alle fortunose catastrofi, se alle storiche corruzioni, se alle inevitabili imperfezioni del governo parlamentare si aggiungono anche altri mali che non appartengono all' essenza sua propria, e che impediscono la sicurezza e la prosperità del cittadino, può addivenire, come io dissi sopra, che a lungo andare quel Governo non solo apparisca dannoso e contrario al bene pubblico, ma eziandio spregevole alle popolazioni.

Innanzi tutto bisogna distinguere l' indirizzo generale della politica dalla pubblica amministrazione, e dalla giustizia. L' indirizzo generale della politica comprende i criteri ed i metodi da seguirsi nella condotta degli affari interni e nelle relazioni coi potentati stranieri, i concetti secondo i quali si mantengono o si riformano le leggi esistenti, o se ne propugnano di nuove, e infine certi provvedimenti straordinari richiesti da pubbliche necessità. E questo propriamente è il campo assai vasto dove la diversità delle opinioni e l' azione dei partiti apparisce legittima. Codesto indirizzo generale politico può adunque mutarsi col mutare del ministero, e sovra di esso al Parlamento si appartiene esercitare continuo sindacato.

Ma tale non è la giustizia nè la pubblica amministrazione. La giustizia è in vero un ramo della potestà esecutiva, ma un ramo che indipendente opera, e per mezzo di tribunali sentenzia del diritto dei cittadini e lo restaura se violato, riconosce i delitti e li punisce: fondamento precipuo dell' ordine sociale. Laonde di primo tratto si mostra dover essere estranea in tutto alle mutazioni di partito. La qual verità è teoricamente riconosciuta da ognuno, anzi non si fa altro che parlare della imparzialità dei magistrati, anche da coloro che in fatto la insidiano.

Diversa dalla giustizia è l'amministrazione pubblica, della quale è bene delineare le fattezze generali, imperocchè il cittadino ha attinenze con essa quasi in ogni momento della vita. Il Messedaglia [1] notò molto accuratamente la distinzione fra il giudice e l' amministratore. Il giudice non agisce direttamente, e per effetto immediato della sua funzione, ma lascia che agiscano gli altri, ed egli si limita a dirimere i conflitti, mantenere a ciascheduno la sua posizione di diritto, reprimerne la violazione. Inoltre esso risponde soltanto della legalità e giustizia delle sue decisioni secondo coscienza, ma non mai delle conseguenze di utilità o di danno che ponno derivarne. Quindi la sua funzione è assolutamente *passiva, repressiva, irresponsabile.* L' amministratore per lo contrario deve agire in virtù del proprio ufficio, ed al fine dell' inte-

[1] L' *insegnamento politico-amministrativo.* Discorso inaugurale, 8 gennaio 1879.

resse pubblico. La legge che lo risguarda non è solo una norma che egli debba far rispettare da altri, ma è la norma dei suoi proprii atti: la sua funzione è quindi essenzialmente *attiva, preventiva, responsabile.*

L' azione dell' amministratore è complessa. Si può distinguere la direzione che si estrinseca colle ordinanze, coi decreti, colle istruzioni; l' ispezione all' adempimento delle leggi e dei regolamenti; l' esecuzione di tutto ciò che per legge, o per facoltà speciale dee fare o crede necessario di fare pel pubblico bene; il sindacato dei corpi civili che gli sono soggetti; e finalmente il giudizio sui ricorsi. Ma di questa parte dei giudizii, e della distinzione fra il contenzioso amministrativo e il contenzioso giudiziario tornerà opportuno il discorrere là dove parleremo dei rimedi. Ciò che abbiamo detto sopra ci pare bastevole a delineare la distinzione fra giustizia e amministrazione. A mostrare poi la importanza di quest' ultima basti l' osservare che non c' è cittadino che o per le tasse, o per la leva, o per la polizia, o per i servigi pubblici, o per le scuole, o per la proprietà, o per l' industria, o pel lavoro non si trovi quasi quotidianamente in attinenze coll' amministrazione: si direbbe quasi ch' ella c' involve da ogni parte; imperocchè nelle moderne costituzioni ha preso anche in molti rispetti il posto della Chiesa come in tutte le funzioni dello Stato civile dal nascimento sino alla morte.

Basta scorrere col pensiero le attribuzioni di tutti i ministeri onde è composto un governo moderno per

iscorgere la vasta tela dell' amministrazione pubblica. Dico di tutti i ministeri, in quanto che anche quello di Grazia e Giustizia è un organo amministrativo dirigente, non è potestà giudicatoria. Il ministero dell' interno ha nella società odierna un compito amplissimo. La sua azione preventiva si stende a tutto ciò che riguarda la sicurezza pubblica ed è quella parte che si chiama propriamente polizia, la quale comprende la vigilanza e la prevenzione dei reati, e la immediata loro repressione. E quando il tribunale abbia pronunziato una condanna, ad esso appartiene la custodia dei rei, e l' ordinamento dei luoghi di pena. Nè la vigilanza preventiva riguarda solo i reati, ma inoltre tutto ciò che può mettere a repentaglio la sanità pubblica, od offendere il costume. Quindi appartiene al ministero dell' Interno fare provvisioni nei casi di malattie epidemiche, di epizoozie e ancora sull' esercizio delle farmacie, sulla vacinazione, sulle arti insalubri, od pericolose e va dicendo. Un altro compito dell' amministrazione interna è l'alta tutela dei corpi locali, Provincie, Comuni, Opere Pie tanto per la osservanza della legge quanto per alcuni interessi generali. E quando esse vengono meno agli uffici assegnati loro dalla legge, ne emenda il difetto inscrivendo nei bilanci loro le spese obbligatorie, ne approva i resoconti e di alcune istituzioni nomina persino i direttori. Spettano ad esso gli archivi pubblici, ed eziandio alcune parti di beneficenza. L'ordinamento dell' esercito di terra e dell' armata di mare, e tutto

ciò che serve alla difesa dello Stato è affidato all' amministrazione della guerra e della marina. Quindi leva di soldati e di marinai, costruzioni di fortilizi e di navi, caserme, armamenti, approvvigionamenti, e a tutti codesti fini contratti di ogni genere; nè ciò solo, ma altresì scuole di guerra, e di nautica. E invero una parte notevole dell' istruzione pubblica, o direttamente o indirettamente, appartiene all' amministrazione. È lo Stato che abilita i giovani che escono dalle Università o dagli Istituti ad esercitare le professioni che diconsi liberali: e ancora che determina i programmi e il tempo degli studi che a tal uopo si richieggono. È lo Stato che mantiene o sussidia le Università, gli Istituti scientifici, le Accademie di belle arti, i Musei e i Ginnasi e i Licei e le scuole normali, che infine aiuta i Comuni a diffondere la istruzione elementare; le quali cose sono per la maggior parte di ragione amministrativa. Colla costruzione delle strade e colla manutenzione loro, coi porti, coll' inalveazione dei fiumi, coll' apertura di canali, e con altre opere pubbliche di ogni maniera, lo Stato agevola le comunicazioni dei paesi fra loro, favorisce l' agricoltura, l' industria, i commerci e talvolta anche li incoraggia direttamente con premi, e con pubbliche mostre. In taluni casi guarentisce la qualità dei prodotti come nell' uffizio del marchio e in quello delle carte valori; in altri casi come nella pubblicazione delle statistiche fornisce utili notizie a tutti coloro che ne ponno abbisognare. Vigila gli Istituti di credito, i

mercati e le borse. La pesca, la caccia, le foreste, le miniere, certe specie di coltivazioni sono soggette a norme amministrative prestabilite. E lo Stato, fornisce esso medesimo pubblici servigi importantissimi come le poste, i telegrafi, le ferrovie da esso esercitate. Inoltre una parte degli uffici suoi delega o lascia esercitare ai corpi locali, alle Provincie e ai Comuni. Di che si vede quanto ampia sia la sfera dell' amministrazione, la quale non solo attua le leggi e i regolamenti, ma piglia provvedimenti minutissimi e quotidiani. E questo còmpito gli porge facoltà di prescrivere certi atti, d'impedirne altri, di fare spese, e persino di espropriare il cittadino mediante proporzionata indennità. E per fare tutto ciò ha d'uopo di una grande macchina composta di pubblici uffici fornita d'impiegati gerarchicamente ordinati dai più alti ai minimi; e ha d' uopo altresì di mezzi pecuniari, al qual fine riscuote le tasse che sono state decretate dal Parlamento, ed esercita ogni negozio della finanza. E questa raccolta di danaro, e questo esercizio di negozi forma un altro ramo vastissimo di amministrazione. Da ciò nascono rapporti infiniti dello Stato cogli agenti suoi propri e per mezzo di essi coi singoli cittadini, e similmente cogli Enti morali.

Ciò che si è detto sopra brevemente e più a modo di esempio che di particolareggiata enumerazione, basta ad argomentare che se la imparzialità è necessaria nella giustizia, non lo è meno nell'amministrazione. E quindi l' azione dei partiti non solo dovrebbe

essere assolutamente esclusa come suol dirsi dal santuario della giustizia, ma eziandio dai dicasteri amministrativi. Non si creda già che io voglia escludere il Parlamento dall'esaminare e sindacare se i regolamenti furono fatti in conformità della legge, se questa e quelli furono eseguiti appuntino, se nella materia nella quale l'amministrazione procedette secondo i proprii criteri, la sua azione fu necessaria ed utile. Ma ciò per molta parte non porge argomento a differenze di opinioni, o lo porge soltanto là dove si tratta dell'indirizzo generale, il che appartiene alla politica. In tutti i particolari, e qualunque sia il partito che abbia nelle mani il reggimento, esso dovrebbe lasciare che l'amministrazione proceda senza riguardo al partito stesso, ma sibbene al solo intento di conseguire i vari fini di utilità pubblica che si ricercano nel miglior modo e più spedito che sia possibile.

Ed eccoci pervenuti al punto fondamentale sul quale desideriamo che l'attenzione degli studiosi si rivolga. Imperocchè per raccogliere tutto in un concetto, se l'essenza e lo scopo dello Stato stà nel rendere giustizia a ciascheduno, e nel fare il bene di tutti, se le istituzioni politiche non sono altro che mezzi e guarentigie per l'ottenimento di quel fine, chi non vede che la giustizia di partito e l'amministrazione di partito sono la negazione dell'essenza e dello scopo medesimo dello Stato? L'ufficio dello Stato è di sottoporre l'interesse di ogni cittadino e di ogni classe all'interesse pubblico, il governo di partito inverte la

gerarchia e sottopone l' interesse pubblico ai suoi propri interessi: laonde ove ciò fosse inevitabile nella forma costituzionale e parlamentare, si dovrebbe concluderne che vi è contraddizione fra questa forma di governo e il fine razionale della società.

Ma sebbene ciò apparisca in massima evidente agli occhi di tutti, pure non può negarsi che Ministri, Senatori, Deputati e uomini politici di ogni sorte hanno una tendenza ad insinuarsi nella giustizia e nell' amministrazione, e farvi penetrare spiriti partigiani per trarle a profitto di sè medesimi e degli aderenti loro o almeno per conservare forte e vigoroso il partito, diffonderlo coi beneficii e colle minaccie, e mantenere il governo nelle proprie mani. Codesto pericolo che spunta sempre dov' è governo di partito, cresce e giganteggia là dove il reggimento costituzionale non si svolse storicamente per una serie lunga e non interrotta di ampliazioni e di adattamenti; ma successe di subito ad un reggimento assoluto, o sia che lo Statuto venga ottriato dal Principe stesso o strappato da impeto popolare. Imperocchè l' amministrazione che era ordinata conformemente all' indole e alle tradizioni di una potestà dispotica, ne possiede tutti i congegni e le abitudini, sì dell' arbitrio nel comandare sì della disciplina nell' obbedire. Ora tengasi questo a mente, che un organismo fazionato ad obbedire ciecamente a chi comanda senza risguardo a guarentigie, addiventa facile istrumento di un partito quando questo ha in mano il governo.

Un dotto scrittore germanico, Rodolfo Gneist, che ha meditato queste cose con più acume di ogni altro [1] vien divisando così gli effetti di un governo di partito impiantato com' egli dice sull' ordinamento amministrativo di uno Stato monarchico assoluto. Il 1° effetto è l' abuso metodico delle forze governative specialmente della polizia nell' interesse della maggioranza temporanea contro la minoranza e delle classi più potenti contro le più deboli. Infinite tentazioni ha il governo di valersi delle leggi e dei regolamenti per molestare o nelle persone o negli averi coloro che la pensano in modo diverso dal partito signoreggiante; quindi, premi ai suoi satelliti, vessazioni agli oppositori. 2° Abuso metodico nella ripartizione degli impieghi per accordarli ai suoi favoriti. Si pretende che l' impiegato partecipi a tutti i pregiudizii del partito signoreggiante, o almeno facilmente vi si accomodi. Nè il silenzio basta sempre a preservarlo dalla persecuzione, e s' inventarono le parole di *bene o male intenzionato* che furono origine di condiscendenza o di animavversione. 3° dalle due cause precedenti nasce un' alterazione e trasformazione profonda in tutto il diritto pubblico. La partecipazione dell' impiegato al conflitto fra cittadini e cittadini divenendo condizione necessaria alla conservazione del suo ufficio, lo abitua a giudicare la legittimità di un atto non in sè medesimo ma a tenore della opinione poli-

[1] Rudolph Gneist. *Verweltung Justiz Rechstweg etc.* Vol. I, in-8. Berlin 1869. Pag. 201.

tica che domina. Le regole di avanzamento sono manomesse, le concessioni industriali, le cautele della sicurezza pubblica, il diritto di domicilio perdono il loro natural valore, insomma tutti gli atti dello Stato sono trasformati in promesse o in minaccie. Lo scopo precipuo è quello di vincere nelle elezioni. E mentre il Parlamento colla votazione del bilancio stima d'infrenar il Ministero, questo invece con indebite ingerenze introduce i suoi creati in parlamento, e lo padroneggia disonestamente, nè rimette del suo arbitrio se non quando sente certe correnti d'opinioni esser troppo forti per resistervi, o quando teme di provocare conati rivoluzionarii. Insomma allorchè si congiunge insieme il sistema costituzionale inglese col sistema amministrativo continentale non ne deriva già come in Inghilterra un partito che governa, ma un governo partigiano, e il ministero non è come in Inghilterra il centro degli ordinamenti legislativi, ma è lo strumento d'interessi collegati che hanno in lor balia tutte le forze di un'amministrazione assoluta. Laonde a breve andare si manifesta la sua impotenza a tutelare il diritto dei cittadini, e per rimbalzo a mantenere integre le stesse istituzioni politiche, le quali non bastano da sole a costituire un governo secondo la legge. Il cambiamento di sistema adunque non ha mutato in questo caso la sostanza delle cose, ma solo ha accelerato il processo di dissoluzione.

Fin qui ho riepilogato le idee dello Gneist. Ora se guardiamo ai fatti che l'esperienza ci ha posto innanzi,

vediamo che sebbene l' Inghilterra possa citarsi anche in ciò a modello, pure non fu al tutto immune di tal lebbra. Vero è che il *self-government* (governo autonomo) preservò la nazione dai più gravi mali. Imperocchè la mercè di esso il cittadino inglese è veramente libero e l' amministrazione è essenzialmente locale e indipendente dal governo centrale, il quale non può avervi alcuna azione continuata e diretta. Ma per opposte cagioni nelle nazioni del continente europeo la tendenza biasimevole di che parliamo fu di gran lunga maggiore, sopratutto nella Francia, nella Spagna, nella Grecia, nella Italia. Si dirà che anche gli Stati Uniti d' America ne porgono scandalosi esempi, ed è vero: ma quivi per ragioni peculiari che esporrò più innanzi, sebbene l' ingerenza partigiana abbia prodotto alcuni effetti speciali iniquissimi, non impedisce alla società di correre il suo arringo, con tale operosità che non fu mai veduta l' uguale nel mondo.

Ho detto che anche l' Inghilterra non andò esente da difetti. E veramente quello che fu chiamato *patronage* (patronato) fè sue prove di grande parzialità e talora non senza scandalo. Fino a Giorgio III la Corona praticava il patronato direttamente dando cariche ed emolumenti, inventando quei posti che si chiamano sinecure per beneficare i suoi favoriti, assicurando la successione degli uffici, assegnando pensioni segrete. Parecchi atti del Parlamento, sopratutto quello del 1782 nel quale fu segnalata l' opera del Burke, posero qualche freno a siffatti abusi. Ma le grandi famiglie *whigs*

spiegarono uno zelo straordinario nel patronato e quando furono al potere collocarono gli amici loro e i parenti non solo negli uffici dipendenti dai ministeri, ma in quelli delle colonie e della chiesa. Nelle inchieste e nelle discussioni che seguirono alla guerra di Crimea apparve eziandio non ultima causa di molti guai, la facoltà di comprare i gradi di ufficiale nell' esercito. Ora il metodo degli esami introdotto nel servigio militare, e nel civile, e sopra ogni altra cosa la ognor crescente ritrosia della pubblica opinione, tenace dell' autonomia personale e locale, hanno sì fattamente temperato gli slanci di questo patronato, che al nostro tempo Sir James Graham giunto alla fine della sua lunga vita potè affermare risolutamente nessun abuso notevole essere più da temere per questa parte. Nè diversa è l' opinione di E. Fischel nel suo libro sulla costituzione inglese il quale dice così: « La vicenda dei partiti non ha alcuna influenza sui funzionari dell' amministrazione, avvegnachè i partiti stessi abbiano gran cura della imparzialità dei servigi pubblici. L'amministrazione inglese è come una base di bronzo sulla quale si può collocare or l' uno or l' altro ministero senza scuoterla. Sia capo del governo Lord Russell o Lord Derby il piedestallo rimane immobile. [1] »

Bensì, per amor del vero, dobbiamo aggiungere che scrittori odierni come il May e più tardi il Todde [2]

[1] FISCHEL. — Lib. I e III, Cap. I.

[2] Todde *Parliamentary Governement in England.* Vol. I, pag. 378, Vol. II, pag. 381.

che ne invoca l'autorità, affermano senza esitazione essere giusto il privilegio del ministero di preferire nella nomina degli impiegati gli amici politici e sostenitori suoi ed osservano che fra le facoltà che appartengono ad un governo ve n'ha poche più essenziali, e più efficaci di questa delle ricompense. Il patronato, dicono essi, può adoperarsi a promuovere gli interessi e consolidare la forza del partito; e dentro certi limiti e quando non vi sia violazione di legge, giova come mezzo di rimunerare i servigi passati, e di assicurarsi futuri aiuti. Però si avverta che l'uno e l'altro di questi scrittori subordinano cotale privilegio alla publica utilità. Tale è il concetto in Inghilterra; quanto alla pratica odierna ogni atto di tal genere si contiene in termini moderatissimi, e per le ragioni dette sopra non può produrre effetto notevole, nè pericolo grave alcuno per l'avvenire.

In Francia le cose ebbero tutt'altro andamento: l'amministrazione fondata da Napoleone I parve così coordinata, così perfetta (e lo era davvero sotto l'aspetto della prontezza e della efficacia di azione del governo, e della puntuale obbedienza degli impiegati) che non solo non si pensò a mutarla, ma i Borboni ritornando nel 1814 sul trono la conservarono e la riconfermarono. Ma gli statisti non videro che sovrapponendo a questa amministrazione un governo parlamentare all'inglese, le due cose non solo non si unirebbero ma l'una finirebbe con guastar l'altra.

L'Hello nel suo libro sul reggimento costituzionale ha rappresentato vivamente lo stato delle cose

a' tempi della prima restaurazione, e della monarchia orleanese. Ei descrive gli agenti dell' amministrazione trasformati in agenti elettorali, e l' elettore spinto al voto più dagli stimoli loro che dalla coscienza del proprio dovere; quindi il deputato stesso fatto sollecitatore degli affari de' propri elettori, correre d' ufficio in ufficio a mendicare il favore dei ministri. Ma in ogni ministero, egli soggiunge, si tiene un conto aperto al deputato: da un lato tutte le grazie che gli si accordano, dall' altro il suo voto alla Camera nei momenti solenni, col quale deve saldar le partite. E gli effetti di questo mercato si reputano tanto utili, che l' amministrazione accredita essa medesima il deputato come necessario mediatore negli affari. Essa lascia capire che ogni petizione, sia pur giusta, per ottenere esaudimento con speditezza, vuol essere accompagnata dalla raccomandazione del deputato, ed a lui ne partecipa l' esito prima che ad ogni altro, affinchè possa farsene merito presso i suoi protetti. Similmente nella nomina degli impiegati più che delle doti pregevoli si tien conto della protezione, e chi vuol salire sa che è spalleggiato meglio dal favore altrui, che dalla diligenza propria. Di guisa che l' abilità elettorale in prima e l' abilità parlamentare poi danno il tratto alla bilancia delle ricompense. Così la natura delle istituzioni si falsifica e il governo rappresentativo non è che una larva di morale e di civiltà. [1] L' ingerenza della Ca-

[1] HELLO. — *Du Regime constitutionel.* Sez. 3. § VI, VII, VIII, IX.

mera nella distribuzione di ogni piccolo impiego, dice il Carnè[1] diede esca ad una sorda opposizione del corpo amministrativo contro il reggimento parlamentare, e fu questa una delle cause meno avvertite ma più efficaci del discredito in cui cadde nell'animo delle popolazioni. La Camera divenne un vivaio di ufficiali pubblici, e la possibilità che la deputazione fosse scala agli impieghi e agli onori scatenò le più volgari ambizioni.

Chi discorra i gravami espressi sotto la prima restaurazione e nel tempo di Luigi Filippo, troverà ripetute le accuse delle quali abbiamo levato solo due saggi. Si finì per credere che i deputati erano servi degli elettori, e cortigiani del governo, il quale a sua volta per poter fare assegnamento sopra la maggioranza era costretto a soddisfare le meno oneste lor brame, o almeno a lusingarne la vanità, e pascerli di speranze. Lo stesso Guizot che tanta parte ebbe nel reggimento durante quel periodo, non può trattenersi nelle sue memorie dal riconoscere quei difetti, ed elevandosi come ei soleva a considerazioni generali afferma le seguenti proposizioni:[2] « Grande « è il disaccordo fra il governo rappresentativo insti- « tuito colla Carta del 1814 e la monarchia ammini- « strativa fondata da Luigi XIV e da Napoleone I. « Là dove come in Inghilterra e negli Stati Uniti di

[1] Carnè. — *Etudes sur le goverment representatif.* Vol. II.

[2] Guizot. — *Memoires pour servir à l' histoire dc mon tems.* Vol. I, pag. 160.

« America, in Olanda ed in Belgio, l' amministrazione
« è libera come la politica, e gli affari locali si trattano
« e si decidono sul posto senza attendere impulso o
« risoluzione dall' autorità centrale, il reggimento rap-
« presentativo si concilia agevolmente cogli ordini am-
« ministrativi perchè questi non vi si collegano se non
« in poche e importanti occasioni, ma quando la potestà
« nazionale ha il dupplice compito di governare colla
« libertà, e di amministrare colla centralità, di soste-
« nere in parlamento la pugna per i grandi interessi
« dello Stato, e contemporaneamente regolare ovunque
« sotto la sua responsabilità quasi tutti i più minuti af-
« fari del paese, ivi uno di questi due inconvenienti non
« tarda guari a scoppiare; o il ministero intento agli
« affari generali e alla difesa propria trascura gli affari
« locali, e li lascia disordinarsi, ovvero li cura facendoli
« servire ai propri interessi, e l' amministrazione in-
« tera dal suo apice alla sua base non è più che uno
« strumento nelle mani dei partiti che si contendono
« il governo della cosa pubblica. Non è mestieri insi-
« stere su questi inconvenienti che oggi sono divenuti
« un tema comune degli avversari del sistema rap-
« presentativo.... Ma è chiaro che bisogna risolvere
« il problema di svolgere tutte le forze locali capaci
« di esercitare autorità nella cerchia loro, e far pe-
« netrare nell' amministrazione lo spirito di libertà....
« La monarchia costituzionale costretta sin dal suo
« nascere a vincere le difficoltà della libertà politica,
« e insieme a portare il peso della centralità ammi-

« nistrativa fu messa alla prova di due responsabilità
« contradittorie che soverchiarono l'abilità e la forza
« che si può richiedere ad ogni governo. »

Questo lato della questione che il Guizot accenna non è il solo, ma è pur assai importante. E non sfuggì alla perspicacia di Cesare Balbo che dice:[1] « Dove gli
« impieghi dipendenti dal ministero sono numerosis-
« simi e sparsi in tutto il suolo nazionale.... i mi-
« nistri diventano oltrapotenti, prepotenti; la macchina
« mirabile trovata a distruggere l'antico e franco
« assolutismo, non ha fatto che produrne uno nuovo
« ed insincero. Qui ci basterà osservare che tutte
« queste amministrazioni così numerose e così con-
« centrate nelle mani dei ministri sono istituzioni di
« Napoleone e molto bene inventate da lui a suo scopo,
« molto male subìte poi.... Il *nec plus ultra* delle slo-
« gicature fu in un paese, dove sotto il governo asso-
« luto non s'era stabilito mai l'ordinamento ammini-
« strativo napoleonico, e si stabilì contemporaneamente
« colla monarchia rappresentativa. E questo è il paese
« di Machiavelli! »

E chi bene addentro rifletta scorgerà quanta analogia passi fra questo concetto e quello che io esprimeva presentando al Parlamento nel 13 marzo 1861 il disegno di un nuovo ordinamento del Regno, e adoperava queste parole: Se gli ordini costituzionali in alcune parti d'Europa non fecero buona prova, egli è

[1] Op. citata. Lib. II, cap. V.

da attribuirsi principalmente a ciò che il Comune e la Provincia non vi erano ben ordinati nè abbastanza liberi per la qual cosa trovandosi il cittadino da se solo di fronte all'onnipotenza dello Stato si corre non solo alla democrazia, ma alla dittatura e al dispotismo.

Ma tornando alla Francia non solo nell'amministrazione ma eziandio nella giustizia s'infiltrava la indebita ingerenza della politica. Un uomo di grande vaglia ed autorità, il vecchio duca di Broglie, lo diceva apertamente come si vede nelle opere postume pubblicate da suo figlio,[1] e confessava esservi state a sua memoria talune scelte di giudici manifestamente partigiane e riprovevoli, talvolta odiose e ributtanti: delle quali però nessuno osava apertamente lagnarsi. Di vero lo stesso autore cerca la ragione dello sconcio in ciò che un ministro può muovere a suo arbitrio una schiera di migliaia di giudici, e questo ministro è uomo politico, e per conseguenza uomo di parte, e quindi ha amici ed avversarii. Or come supporre che, per quanto buon volere ed imparzialità si sforzi di avere, pure non ceda alle sollecitazioni, alle importunità degli amici, al desiderio di rimeritare i servigi di chi lo aiuta, lo sostiene, e partecipa alle sue idee e ai suoi sentimenti?

E non è a credere già che la repubblica abbia mutato il triste andazzo, perchè il male non ha nulla che fare, come dissi, con la eredità o la elezione del supremo

[1] *Vues sur le Gouvernment de France.* Oeuvres inédites Vol. II.

magistrato, anzi scorgiamo lucentemente che peggiora col succeder delle forme parlamentari alle costituzionali. Poche settimane or sono un deputato francese vantavasi di avere per suoi privati rancori in pena di una sentenza datagli contro per affari civili, ottenuto dal ministro il trasferimento di un magistrato, come arra di più forte vendetta.[1] E mentre scrivo queste pagine mi accade di leggere le seguenti parole: « Oggi prevale il concetto di governare ed amministrare il paese, curando oltre misura gli interessi del « partito che governa: si cercano delle guarentigie « contro la possibilità di cambiamenti, allontanando « da ogni funzione amministrativa e municipale coloro che non hanno le vostre idee e le vostre passioni, si vorrebbe se fosse possibile escluderli da « ogni vita pubblica e perseguitarli a oltranza. Questa « è politica di partito non politica di stato. Imperocchè a chi non fraintende il senso delle parole, « un partito può avere una politica di stato quando « sodisfa a tutte le esigenze dell' ordine, della giustizia, della libertà, degli interessi nazionali, mentre « se la sua politica è di partito, immola tutti questi « beni alle sue passioni e agli interessi suoi proprii. « La politica di stato ha un' ideale, più o meno utile, « più o men retto nella scelta dei mezzi, ma codesto « ideale sovrasta alle ambizioni personali: la politica « di partito mira a mantenere la potenza nel cerchio dei

[1] Vedi seduta del 15 e 17 febbraio 1880. Affare Seignobos.

« propri aderenti e adopera del continuo espedienti a
« tal fine, senza pensare agli interessi della nazione.
« E più oltre: I ministri non sono indipendenti nel-
« l' amministrazione: i senatori e i deputati hanno
« l' ingerenza massima sopra i funzionari, e sopra la
« trattazione degli affari, e le pretensioni loro pas-
« sano nel gabinetto o nel consiglio dei ministri solo
« per esservi confermate. Ma questi padroni dei mi-
« nistri hanno degli altri padroni a lor volta e sono
« i membri dei comitati che li fecero eleggere. Que-
« sti intimano gli ordini loro agli eletti ed essi li
« trasmettono ai ministri che vi appongono la loro
« registrazione. [1]

Che più? Leggo citati alcuni brani di un discorso del Procuratore generale innanzi la Corte di appello di Parigi che non si perita di manifestare questi pensieri: « I giudici di pace sono oggi più solleciti di
« sapere quali siano le opinioni politiche dei loro giu-
« dicabili, che del merito dei loro processi, e si do-
« mandano se una buona elezione non valga meglio
« che un buon giudizio.... A me è lecito appena di
« sollevare il velo della mia amministrazione, ma io
« vi farei stupire, mostrandovi quanti vi sono i quali
« credono di poter vendicarsi mediante una denunzia
« politica di cattivi processi che hanno perduto in
« tribunale. [2] »

[1] VACHEROT. — Nella *Revue des deux Mondes,* 1 luglio 1880.

[2] Citata da DE FALCO nel suo discorso dinanzi alla Cassazione di Roma: 3 gennaio 1881.

Continuo questa rassegna in altri paesi, ma debbo avvertire il lettore che non da esame accurato e personale dei fatti io traggo le informazioni che seguono, ma le trovo scritte in libri ed effemeridi pregiate; sicchè potrebbe in esse insinuarsi qualche inesattezza, o qualche torto giudizio, del quale io non vorrei esser tenuto in colpa.

Nella Spagna è antico e universale il lamento: anzi non è raro il caso di leggere le lodi dell'amministrazione francese, la quale almeno conserva una certa integrità, in mezzo alle rivoluzioni politiche, e procede senza scosse e senza interruzioni: laddove in Ispagna quella che nel 1870 il Castelar chiamò *empleomania* è un male cronico ed esiziale. Perchè quando il ministero cade, trae seco nella sua caduta buona parte dell'amministrazione. Vi sono in Ispagna, dice il Mazade [1], degli impiegati moderati, degli impiegati progressisti, ma indarno si cercano impiegati che servano lo Stato anzichè i partiti. Fra le condizioni richieste alle riforme, prima sarebbe quella di sbandire dall'amministrazione la politica che la perverte e fuggir tal costume, onde ogni più rea opera si giustifica in nome del partito. E vi fu un periodo (auguriamo che sia in sul declinare) nel quale entrare al ministero della cosa pubblica era notoriamente il mezzo più efficace di arricchire in breve ora, e non pur sè medesimo, ma i parenti e i famigliari. Però anche

[1] MAZADE. — *Madrid et la Société Espagnola*. 1847. Vol. II, pagina 259.

oggi si legge scritto da uno che sciaguratamente fu vittima del proprio zelo: « La mancanza di giustizia, « l'arbitrio amministrativo, la centralità eccessiva, la « rassegnazione del popolo danno al governo della « Spagna potestà più larga che in alcun altro Stato. « All'avvicinarsi delle elezioni può cambiare a suo « grado prefetti, giudici, impiegati, sino ai membri « del municipio e ai consigli generali, accelerare o « ritardare a suo grado la soluzione dei ricorsi am- « ministrativi, esaudirli o negarli, chiudere gli occhi « sui contribuenti che sono addietro nei pagamenti « delle imposte, ovvero usare con loro spietato rigore « nel riscuotere, accordare o negare sussidi per opere « pubbliche. All'uopo si ricorre alle minaccie, alle vio- « lenze, alla falsificazione dello scrutinio.[1] »

Peggio ancora in Grecia, e n'è prova che dopo oltre cinquant'anni di costituzione libera, i progressi veri dell'amministrazione, dell'istruzione, dei lavori pubblici, dell'agricoltura, della ricchezza sono troppo scarsi, ed anche la sicurezza pubblica è sempre mal guardata. Leggesi in uno scritto che dipinge la Grecia contemporanea: « Le persone più rispettabili sde- « gnano di far parte della Camera e ne fan parte « invece taluni uomini di abbominevole fama. La « feccia degli intriganti e degli ambiziosi s'infra- « mette nella politica. Le sessioni intere si logorano « in sterili declamazioni, in grossolane ingiurie, in

[1] *L'Etat moral et politique de l'Espagne par* Ch. Louis Lande *Revue des deux Mondes,* 15 settembre 1880.

« personali accuse: e poi quando s' approssima l' ul-
« timo giorno della sessione, si votano senza discus-
« sione tutti i progetti presentati.... Una delle più
« caratteristiche fattezze del Parlamento greco è que-
« sta, che al principiar della sessione tutti i gregari
« sono ministeriali, ma a poco a poco passano al-
« l' opposizione, e sol quelli che hanno ottenuto un
« impiego restano fedeli, sicchè a vero dire non v' è
« ministero che possa reggersi a lungo contro le coa-
« lizioni.[1] » È da sperare che si sia esagerato, ma non
si può negare che altri indizi provano mali veri e di-
sonesti.

L' Italia sta nel mezzo: il morbo è in essa ancora
men grave che non è in Spagna ed in Grecia, parte
per la novità delle istituzioni, parte per l' indole degli
abitanti, e lo stato della civiltà; ma temo sia già
più grave che in Francia, e ch' essa volga rapida-
mente verso le due penisole che le stanno ad occi-
dente e ad oriente. Ma prima di parlare dell' Italìa
conviene che io dica alcuna cosa deglì Stati Uniti
d' America.

Negli Stati Uniti d' America la corruzione nelle re-
gioni politiche, se mi è lecito adoperar questa meta-
fora, è grandissima e notoria. Sin dall' epoca che il
Tocqueville scriveva il suo libro magistrale egli non
si ristette dal descriverla e condannarla, e narrò che

[1] EMILE BOURNOUF. — *Revue des deux Mondes,* 1870, Vol. 87
pag. 993; e inoltre *Grecia contemporanea* nella *Rivista de Espana,*
1870, Vol. XVII.

molti uomini dabbene, fra i più eminenti per ingegno e per virtù rifuggivano dal prender parte alla cosa pubblica. Il che è il contrapposto dell'antico concetto che il governo debba naturalmente venire nelle mani degli ottimi. Ma dal tempo di Tocqueville in appresso, la corruzione è smisuratamente cresciuta, e scandali recenti l'hanno messa ognora più in aperto. Ora la cagione principalissima di questa corruzione reputasi la maniera onde sono costituiti i partiti; imperocchè fra il popolo e i suoi medesimi eletti s'interpone una classe di uomini accaparratrice o sforzatrice del voto. Questa è la classe dei (*politicians*) politicanti, i quali si circondano di una schiera di agenti ligi ai capi, addestrati a servir il partito senza scrupoli, che corrono per le città e per le campagne, ingannano, avviluppano, minacciano, sicchè l'azione dell'ingenuo cittadino è annullata, se non è pronto a gittarsi cogli altri nella mischia a capo fitto o ad ordire cospirazioni contro cospirazioni; ed anche in questo caso, secondo ogni probabilità, l'opera sua tornerebbe vana perchè non preparata da acconci ordinamenti. Il metodo del *caucus* unione dei politicanti più audaci e più inframettenti, ha per fine d'imporre il voto alle moltitudini. Questo per le elezioni: ma gli eletti poi hanno naturalmente un debito da sodisfare a coloro che li portarono in seggio, ed essi medesimi cercano lucro e potenza anche per vie oblique, donde gli accordi, gli anelli (*rings*) come colà si chiamano, e ciò tanto nel partito chc s'intitola repubblicano

quanto in quello che prende nome di democratico, e questi anelli somigliano a quel che in Italia si direbbe camorra o mafia. Laonde avviene che, compiuta la elezione e soprattutto quella del presidente, un nugolo di pretendenti si cala intorno ad esso, e ciascuno fa valere i suoi diritti ai migliori impieghi per l'opera prestata, imperocchè è noto che il nuovo capo della repubblica può licenziare tutti gl'impiegati, e nominarne altri a lui meglio affetti: e inoltre è mestieri contentare i capitalisti i quali hanno fornito i danari per le spese della elezione, colla mira di far qualche operazione di finanza col governo, o di ottenere qualche concessione di miniere, di ferrovie, o di altre imprese. Così ogni quattro anni si rinnuova quella che con frase scolpita un recente scrittore americano chiamò la balìa del pubblico saccheggio.[1]

Già da gran tempo fu chiesto da molti che una legge regolasse lo stato degli impiegati; e gli uffici fossero conferiti secondo il merito, e mantenuti stabilmente in chi adempì al proprio dovere; ma le istanze tornarono vane. Fin dal 1867 una società di Filadelfia propose un premio a chi meglio sciogliesse il problema dell'ordinamento delle elezioni al fine che il corpo politico fosse sinceramente rappresentato. Fra le dissertazioni pubblicate[2] parecchie effigiavano al

[1] PARTON. — *The power of public plunder* nella *North American Review.* Luglio 1881. Vedi l'articolo di G. BOGLIETTI sul Presidente Garfield nella *Nuova Antologia.* 15 ottobre 1881.

[2] *Essays on Political arganisation.* Filadelfia 1868.

vivo gli inconvenienti del governo di partito e affermavano non potersi onninamente chiamare libere istituzioni quelle che tali sconci permettevano, nè democratico un reggimento nel quale il popolo tanto è lungi dal dirigere la cosa pubblica che al contrario è diretto da minoranze artificiose, collegate in setta, e dove il privato cittadino non solo è destituito di ogni azione nella politica nazionale, ma quasi non osa avere una volontà.

Mi sia permesso levarne alcuni saggi curiosi e non abbastanza noti ancora appo noi, i quali mettono raccapriccio; imperocchè gli effetti più terribili del sistema incominciarono a vedersi chiaramente durante la guerra civile fra il nord ed il sud della repubblica.

Era presidente in quel tempo Abramo Lincoln, uomo noto per grande probità, tantocchè dal popolo aveva avuto il soprannome di onesto vegliardo (*honest old Abe*). Eppure anch'egli dovette cedere alle violenze e pressure del partito.[1] Un tale Cameron, svergognato nelle sue rapacità, svergognatissimo nell'ambire uffici superiori ad ogni suo merito, questo Cameron uno dei caporioni fra i politicanti, fu da essi loro fiancheggiato perchè Lincoln gli assegnasse un portafoglio; ma la natura onesta del Presidente vi repugnava. Fu udito esclamare più volte: che dirà il popolo di me sapendo che io accolgo il Cameron fra i miei consiglieri? E ciò nonostante dovè sobbarcarsi,

[1] *Lomon's Life of Lincoln.* Pag. 459, presso lo Stickney.

e chiamò costui a reggere prima il dicastero della marina e poi quello della guerra. Non appena egli è assunto al nuovo ufficio, di subito trasferisce la commissione dell'acquisto dei vascelli da un comandante marittimo com'era costume, ad un proprio cognato, del quale è detto in una inchiesta posteriore fatta dalla Camera che « gli mancava ogni ombra di esperienza, « ed ogni capacità in materia nautica, ed era al tutto « ignorante del servizio navale e dell'acquistare o co- « struire vascelli, alle quali cose può asseverarsi che, « prima di quel tempo, in sua vita egli non aveva « pensato mai un'ora sola; e nondimeno comprò delle « navi per otto milioni (di lire italiane) e confessò di « aver preso in sette settimane 250 mila lire per com- « penso dell'opera sua. » Non meno profligatamente andarono le cose della guerra. I politicanti della Camera eran divenuti i sensali delle intendenze militari, quando non erano essi stessi colonnelli o generali. Chi legge le relazioni dei comitati che esaminarono appresso la gestione finanziaria di quel tempo, prova un senso di ribrezzo e d'indignazione. E non solo vi fu dispersione e furto sfacciato nelle spese dell'esercito e della marina, ma il tesoro nutriva ed arredava in parte l'esercito avversario. Sotto pretesto di un commercio di cotone fra il mezzodì e il settentrione, si mandavano provvisioni e fornimenti all'esercito che si doveva combattere, e ciò facevasi con permessi della tesoreria firmati dallo stesso Lincoln che era inconsapevole del tradimento che commettevasi. Imperocchè a

ragione il comitato designa quel supposto traffico come un tradimento alla patria. Di tal guisa dal 1862 al 1870 durante la guerra di secessione il governo solo spese quasi ventotto mila milioni (di lire italiane), e il gen. Schofield [1] uomo autorevole quant'altri mai non si peritò di affermare che quella guerra poteva finirsi con la metà di vite umane, e di danaro sprecato, se fosse stata condotta con senno e con onestà. Per finirla colla storia di questo Cameron quando gli scandali furon giunti al colmo, il Presidente Lincoln si decise a destituirlo. Ma qui ancora fatto il primo passo, bisognò ritrarlo; imperocchè tali erano intorno a lui le ingerenze e gli scalpori, che convenne fingere che il ministro avesse dato spontaneo la rinuncia, e destinarlo ambasciatore della Repubblica a Pietroburgo.

Nel tempo di che parliamo, cioè durante la guerra di secessione si videro esempi notevoli di associazioni ordinate al fine di violar la legge sotto il manto di legalità; e queste associazioni furono abili a soverchiare a lor grado e muovere Corti di giustizia e assemblee legislative degli Stati, ottenendo sentenze da quelle e riforme opportune da queste per imporre tasse, aumentare le emissioni di carta moneta, perturbare i commerci. In somma pochi smisuratamente arricchiti dalle spoglie di moltissimi.

Come nel Governo centrale così nei governi degli Stati e nei municipi si manifestarono frequenti le

[1] Cit. dallo STICKNEY.

menzogne e le frodi: ed è troppo nota la vicenda del *Tamany-Ring* di Nuova-York perchè io mi indugi ad esporla. Fatto è che una mano di politicanti, vera banda di malfattori, s'impossessò dell'amministrazione della città, impose giudici e impiegati suoi partigiani, dilapidò i danari del comune, rubò a man salva molti milioni, e potè tiranneggiare parecchi anni in mezzo alla incuria o al terrore degli amministrati. Io non ho presente agli occhi, ma ricordo, un discorso tenuto dal Mundella nell'atto stesso che lasciava New York per ritornare in Inghilterra, dove esprimeva nobilmente il suo cordoglio per queste enormezze.

Chi voglia prender contezza di smisurate corruzioni, fra i vari libri, prenda a leggerne uno curiosissimo dei signori Adams.[1] Ivi si vedrà narrata la storia di una delle più cospicue ferrovie quella dell'Erie, fatta preda di un gruppo di avventurieri senza onore, senza credito, senza beni di fortuna: i quali mediante questa impresa riuscirono ad agire sinistramente sulla politica e sulla economia nazionale. Si vedrà narrata similmente quella che fu chiamata cospirazione dell'oro, per la quale con artifici frodolenti, e spacciando false novelle si alzava e si abbassava l'aggio della moneta metallica a intervalli rapidissimi, rovinando famiglie e popolazioni per saziare l'ingorda brama di avidi speculatori. Ed è a notare eziandio che nei partiti, e nella politica s'è fatto un

[1] *Chapters of Erie by* Charles F. Adams and H. Adams. Boston 1871.

gergo di parole come quelle dei galeotti e dei cammoristi e questo come tutti i gerghi muta alla giornata secondo le circostanze.[1]

Non è dunque da meravigliare se un senso di tristezza occupa gli animi di molti, e se l'Adams se ne sia fatto interprete con queste singolari considerazioni che appaiono dettate da animo sdegnoso: Le generazioni si susseguono sperando di lasciare i figli loro in condizione migliore, ma s'ingannano. Si suppone che non vi siano più pirati, nè briganti, nè truffatori al giuoco o in cricca: ma ci s'illude. I pirati hanno trasportate le loro imprese in terra e le conducono più o meno d'accordo colla legge, ottenendone tali profitti che mai non avrebbero potuto sperare quando scorrazzavano il mare; anche i briganti non vivono più nelle grotte delle montagne ma si pavoneggiano nelle piazze, e non pigliano più quei sopranomi terribili e minacciosi di un tempo, ma si fanno chiamare col nome proprio e col titolo di colonnello, di generale, di presidente. E il giuoco di vantaggio s'è convertito in un affare, e si tratta come una operazione di cambio. Cosicchè si può con verità dire, che strappando la maschera ingannatrice al secolo XIX, si troverà che la sua gentilezza tanto vantata copre la brutalità del secolo XII, anzi si dovrà concedere che questo era men reo e men disonesto del presente.

[1] SCHELE DE VERA. — *Americanism: the English of the New World.* London 1872.

Nè si può dire che ciò avvenisse solo in momenti di agitazione, e di disordine, quando ferveva la guerra civile, o poco dopo, quasi fiotti di mare venuti dopo la tempesta. Imperocchè altri casi gravissimi seguirono subitamente sotto la presidenza del generale Grant. Taluno dei suoi ministri ebbe a sostenere processi di concussione e di peculato; e poichè questi fatti non erano stati ignorati dal presidente, ciò contribuì non poco ad impedire che fosse eletto per una terza volta. Il Molinari nelle sue lettere [1] dice che Verre non ispogliò la Sicilia tanto crudelmente quanto i *carpet baggers* saccheggiarono il mezzodì, e descrive con grande vivezza quelle associazioni anonime che si formano nell'America coll'intento prossimo d'impossessarsi del governo, ma col proposito ulteriore di spogliare il paese. [2]

Colla presidenza dell'Hayes parve che un'aurora di moralità imbiancasse l'orizzonte. Imperocchè in una sua lettera riguardante la nomina degli impiegati, egli osò esprimersi con queste parole: « Sono già quaranta « anni che si svolge un sistema che ha per divisa: *le « spoglie al vincitore.* La regola antica, vera, che

[1] Pubblicate nel *Journal des Debats.*

[2] Negli scrittori latini dell'ultimo secolo della repubblica romana c'è materia per fare un libro sulle audacie, sulle iniquità e sulla ragione dei capi dei partiti politici, e fu questa una delle cause più efficaci della decadenza. Il Montesquieu, nel suo scritto famoso, non diede a questa parte il debito valore. Delle elezioni e del broglio nella repubblica romana pubblicò un lodevole studio Igilio Gentile. Milano Hoêpli 1879.

« l'onestà e la capacità costituiscono i soli titoli agli
« impieghi e che non v'ha fuor di quelli altro diritto,
« codesta regola ha ceduto alla regola opposta, do-
« versi guardare sopratutto ai servizi che uno ha
« reso al partito politico, e ogni partito la mette
« in opera. E notate bene che questa regola s'è an-
« data peggiorando nell'attuarsi. Perchè dapprima
« era il Presidente direttamente o per mezzo dei
« capi dei vari uffici che sceglieva gli impiegati, ma
« a poco a poco la designazione di essi è passata
« nelle mani dei membri del Congresso legislativo.
« Gli impieghi pubblici sono divenuti così la mercede
« dei servigi resi a un partito, e peggio ancora dei
« servigi resi ai capi del partito. Or questo sistema
« annulla ogni indipendenza negli uffici pubblici, e
« mentre spinge a prodigare le spese, colloca nella
« amministrazione agenti incapaci. Indi la tendenza
« ad operare disonestamente, indi un affievolirsi della
« vigilanza dei superiori, e venir meno la respon-
« sabilità che assicura nel servizio pubblico probità,
« ed efficacia. Imperocchè i funzionari indegni non
« possono essere prontamente revocati nè rigorosa-
« mente puniti. Bisogna dunque che la riforma sia
« generale, intera e dalla radice. Noi dobbiamo tor-
« nare alle massime e alle pratiche dei fondatori delle
« nostre istituzioni, e se è necessario, scrivere nelle
« leggi quelle massime per non dipartirsene mai più.
« Uopo è che l'impiegato dia tutta l'opera sua al-
« l'amministrazione col solo intento del pubblico bene,

« e sia assicurato che sino a tanto che adempia onestamente e convenientemente le sue funzioni, egli « conserverà il suo impiego. »

Nè dalle parole furono discordi gli atti. Egli incaricò il segretario di stato Sherman di fare una inchiesta sulla condotta del generale Arthur che aveva l'ufficio di collettore delle dogane a New-York. E poichè lo Sherman nella sua relazione mostrò che gravi abusi in quelle dogane si commettevano, parte insciente, parte consenziente il collettore, l'Hayes lo destituì e fu bell'esempio, e imitabile. Ma non pare che producesse nel pubblico grande effetto, poichè nessuno ha pronunziato il suo nome per la rielezione, e lo stesso Generale Arthur fu eletto vice-presidente [1]. Vero è che alla presidenza fu elevato il Generale Garfield uomo di grande saviezza ed integrità; ma la sua virtù gli fu per avventura cagione di perdere la vita. Imperocchè colui che lo assassinò a tradimento, il Guitteau, non era mosso da fanatismo politico, ma da vendetta privata, perocch'egli pretendeva in ricompensa delle sue fatiche elettorali un posto che gli fu dal presidente negato. È da credere che l'orrore fortissimo, suscitato nel popolo degli Stati Uniti da questo delitto, sarà freno salutare al suo successore, e come si vede nella storia

[1] Veggansi molte curiose notizie dell'ultima elezione nella *Revue de Belgique*, dicembre 1880. *La dernière election presidentielle et les moeurs electorales des Etats Units par le comte Goblet d'Alvielle* e nella *Revue des deux Mondes*, 1 marzo 1881. *Quatre années dans l'histoire des Etats Unis.*

che talvolta gli eccessi sono principio di ammenda nella legislazione e nel costume, così giova sperare che affretti la riforma assai più che non avrebbero potuto farlo le argomentazioni e i discorsi degli scrittori.

Ma onde mai questo fatto nuovo negli annali del mondo, che la corruzione delle classi politiche non siasi rapidamente diffusa per tutto il popolo, e che un governo abbia potuto sussistere in tali condizioni? La spiegazione di tal fatto vuolsi ripetere da molte cagioni. E primieramente la vigoria, e se mi è lecito dir così la giovanilità gagliarda di quel popolo, facile a superare ogni morbo avventizio. Quando l' agricoltore trapianta dal vivaio al campo gli olmi e li dispone in filari, s' accorge dopo breve tempo che in taluni le muffe hanno attecchito, e ne ingialliscono la scorza: i piantoni vigorosi o le respingono, o se ne liberano in brev' ora, mostrando una buccia fresca e lucida, mentre i deboli o non possono liberarsene, o ne rimangono tisici. Tale in molte cose, è la condizione dell' Europa rispetto a quella dell' America.

Aggiungi lo smisurato territorio nel quale la popolazione crescente può stendersi e trovar lavoro, e rimunerazione condegna. Imperocchè allora principalmente le agitazioni intestine e le contese civili cominciano a scoppiare, quando la popolazione moltiplicandosi, riesce difficile trovar il modo onde campare la vita come accade nella vecchia Europa. Colà invece terre fertilissime da coltivare, boschi vetusti da abbattere, miniere di carboni, di olii, di pietre, di metalli

da scavare, e tutto risponde l'un cento della tua fatica e del tuo capitale. È un fatto nuovo nel mondo l'ardire, la temerità colla quale s'intraprendono colà le opere più ardue dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, ed è parimente maraviglioso lo svolgimento della produzione e della ricchezza. I grandi guai della guerra civile, le dispersioni infinite di denari e di uomini furono riparate in poco d'ora, e ben potè dire il presidente Hayes nel suo ultimo messaggio che la presente condizione finanziaria degli Stati Uniti, considerata in relazione alla crescente ricchezza della repubblica, alla estensione e varietà delle sue attitudini, è più fortunata di quella di ogni altro paese al nostro tempo: anzi non fu mai sorpassata da verun paese in qualsisia periodo della storia.[1]

Anche si vuol attribuire il fatto di che parliamo alla razza anglo-sassone fondatrice di quelle colonie, la quale ha un'indole seria ed operosa, e dove l'amor della famiglia, il rispetto delle leggi, e il sentimento religoso tengono un grande predominio.

E infine il Governo sia locale sia federale ha una cerchia assai ristretta di attribuzioni, e la massima parte degli atti amministrativi è interamente sottratta alla ingerenza governativa. Lo Stato vi ha l'ufficio di tutelare la sicurezza e di difendere la integrità territoriale, poco più; tutto il resto è lasciato alla libertà del

[1] Annual message of the President of the United States to the two houses of congress. 1880.

privato e delle associazioni spontanee. L'America Settentrionale si trova in ciò al punto opposito di quello Stato moderno tutore, educatore, distributore della ricchezza quale è descritto da parecchi scrittori che lo vagheggiano come tipo ideale.

Ad ogni modo la differenza sta in ciò che in Europa lo Stato e il governo che lo rappresenta è guardato con riverenza, spesso con invidia, come organo superiore della società, laddove in America si accetta quella teorica del passato secolo che lo Stato è per così dire un male necessario, che fa mestieri sempre sfrondarlo, e che la sua opera, sia pur utile, non ha pregio maggiore, anzi spesso minore di ogni altra opera civile di scienza, d'arti, d'industrie. Il popolo americano ha attuato l'autonomia del cittadino quanto è possibile, e mostra nella storia di avere il còmpito di svolgere al più alto grado il dominio dell'uomo sulla natura, traendone ogni possibile benefizio, e per così dire di foggiarla a civiltà, dissodando un continente fertilissimo che era incolto, e introducendo tutte le maniere d'industrie e di commerci coi metodi più perfezionati della meccanica e della chimica. E questo còmpito fu maravigliosamente eseguito per iniziativa privata, senza direzione del governo. Tu odi sovente l'americano parlare del governo in termini dispregiativi, ed ei non si briga di migliorarlo salvocchè non venisse meno interamente al suo ufficio. Perdoni il lettore se io introduco un paragone volgare, ma egli è che l'ho udito dalla bocca stessa

di un americano. Ho udito dirgli: io so bene che nell' amministrazione avvengono indegnità e dilapidazioni e peculati, e che ciò torna ad aumento di tasse: ma a me giova piuttosto pagare un tanto di più che occuparmene, imperocchè il tempo che vi spenderei se lo dedico ad altre opere mi rende il decuplo ed anche maggiormente. Il nostro caso è quello del signore che ha un cuoco che gli ruba e sel sa: ma pazienta finchè il furto non è eccessivo e finchè il pranzo è discreto. Certo se costui rubasse a man salva, e per di più gli apprestasse cibi guasti o mal cotti, allora si risolverebbe a discacciarnelo: similmente facciamo noi americani quando il male passa un certo segno. E così le prevaricazioni del governo di Grant ci mossero a non rieleggerlo più Presidente e così spazzammo via il *tammany ring* di Nuova York quando la misura fu colma. Fino a quel punto lasciamo fare, e andiamo per la nostra via più fruttuosa, più libera, e che ci infastidisce meno; e ci pare che ogni altro impiego del nostro ingegno e della nostra attività valga meglio di quello che mescolarsi nella vita pubblica [1]. Tale in generalità è il concetto che allontana molti da quell' arringo, dove in Europa è per taluni adempi-

[1] L'articolo che ho citato sopra da la *Revue de Belgique* conferma « il giudizio sopra espresso: « Le peuple n'ignore pas les gaspillages de « l'administration et il ne dissimule pas son mepris pour les courtiers po- « litiques qui tripotent dans les conlisses de Washington. Mais il se dit « qu'en negligeant ses affaires personelles pour poursuivre l'ameliora- « tion du gouvernement, la gain qu'il pourrait ainsi réaliser dans le « montant de ses taxes serait une compensation fort insuffisante pour la

mento di un dovere, per altri premio di lunghi sforzi, per altri ancora palma di nobile ambizione: tali sono le cagioni per cui un governo corrotto non corrompe la moltitudine del popolo.

Ma durerà codesto stato di cose perpetuamente? Quando la popolazione che, parte per sè medesima, parte per l'immigrazione, si moltiplica così rapidamente, sarà divenuta numerosa rispetto al terreno da coltivare e alle industrie da esercitare, potrà la cosa pubblica procedere come oggi, potrà lo Stato non inframmettersi di molti servizi? o non avverranno colà ancora quegli sconci, quelle discordie, quei rivolgimenti onde la storia del vecchio mondo è intessuta? Fino ad ora, come ho detto, la grande moltitudine degli abitatori di quel paese segue il suo cammino, nonostante la corruzione della classe politica e ci dà in molte parti della civiltà maravigliosi esempi e degnissimi d'imitazione[1]. E chi potrebbe parlare di quel grande popolo senza un sentimento di stupore e di ammirazione? Ma poichè la indagine dell'avvenire oltrepassa il tema che io mi sono proposto, e parmi di aver già dimostrato abbastanza che tutti i governi parlamentari di qua e di là dall'Atlantico patiscono di

« perte de son temps et de son activité. Mieux vaut se hâter de faire
« fortune, et abandonner le pouvoir aux politicians de profession. Cha-
« cun son metier et la politique est celui des gens qui en savent rien
« faire de mieux. »

[1] Chi voglia avere un'idea degli immensi progressi degli Stati Uniti Vegga *Statistical Abstract of the United States*. Washington 1881.

questo male; torno all' Italia, chè, come dissi, tiene il mezzo a parer mio fra la Francia e le due penisole iberica ed ellenica nel generare i cattivi effetti del governo di partito.

E qui è mestieri ripetere che essendo mio scopo di mostrare i mali dei partiti, non intesi farne io medesimo arma di partito come a taluni forse dei miei accusatori potè parere. Certo parve al Desanctis del quale ho citato sopra parecchi brani, il quale parlando poscia a Foggia l' 11 marzo 1880 diceva queste parole: « Io vòglio prendere la parola per un fatto per-
« sonale. Scrissi alcune pagine in un giornale intito-
« lato il *Diritto*, e di quelle pagine l' onorevole Min-
« ghetti si fece arma contro la Sinistra. Egli m' im-
« piccoliva; egli non si pose a quell' altezza dalla quale
« io guardava. Non guardavo io alla Destra o alla
« Sinistra, non è in questo o quel particolare che si
« deve cercare lo spirito di un uomo; la mia mira era
« più alta. Io guardavo ad uno stato morboso d' Italia
« e ne facevo la diagnosi. E il morbo è questo, che
« abbiamo l' audacia e la violenza dei pochi e l' in-
« differenza dei molti, questo è lo spettacolo che ci
« danno i popoli nei tempi della decadenza o della
« stanchezza. Gli onesti si disgustano. I patriotti si
« ritirano. La fede nelle patrie sorti s' indebolisce.
« E in mezzo all' accasciamento e all' apatia eletto-
« rale assisti al tripudio osceno delle passioni e de-
« gli interessi più volgari.

Passando io per quella città tre giorni appresso,

ed essendomi narrato delle cose dette dall'onor. De Sanctis, poichè mi si offeriva opportuna occasione di parlarne a quella medesima popolazione che lui aveva udito, risposi fortemente negando la ingiusta accusa. Imperocchè mio intendimento era di notar questo male come uno di quelli che si manifestavano nei governi parlamentari, ed al quale bisognava rivolgere attento lo sguardo per cercarne i rimedi con sollecitudine, qualunque sia il partito che regge la somma delle cose. La mia sentenza era generale, e fu mossa solo da un grande amore delle nostre istituzioni, parendomi che la corruzione rapidamente si dilati, e l'amministrazione sia minacciata da una lebbra, la quale se si estende ancora produrrà questo effetto: che il Governo invece di essere tutore dei diritti e degli interessi dei cittadini, sarà mancipio di una classe o piuttosto di una fazione. Sicchè io lascio stare questa immeritata accusa, e ripeto che il mio intento non riguarda persona alcuna, nè questo o quel partito, ma vuol provare che il male c'è, che s'allarga ogni giorno e che diverrà esiziale, se non vi si pone qualche riparo. Che se talvolta al mio intendimento mal rispondesse lo stile, io prego il lettore di considerare che questo scritto ebbe origine da una difesa personale, e che il risentimento comecchè giusto nella origine può avere sparso su di esso, anche contro mia voglia, una certa asprezza.

Nei primi tempi della nostra rivoluzione molte cagioni impedirono che il male scoppiasse. Prima di tutto

la novità, e l' imperizia, perchè gli effetti di questa indebita ingerenza non si sentono che per esperienza; e i vantaggi privati che se ne possono trarre dagli uomini politici, vengono a poco a poco, e anche la libidine dell' arbitrio si risveglia gradatamente e scapestra per impunità. Leggo che per giungere alla massima perfezione nella rea loro arte, tre generazioni di politicanti occorsero in America. [1] Nei primi momenti del nostro risorgimento l' entusiasmo soffocò le male passioni. L' Italia si riscuoteva da secolare oppressione, dopo infiniti contrasti e martirii, e gli uomini che avevano per lei operato e patito, ponevano ogni onore ed ogni ambizione nel condurre a termine la gloriosa impresa. A ciò s' aggiungano i pericoli che ne assiepavano da ogni banda, e minacciavano a tutte l' ore di distruggere l' edificio le cui parti non erano ancora assolidate da cemento di legge o di consuetudine. Non è dunque maraviglia se, posto la grandezza della impresa, la natura degli uomini, il tempo, il fine, i pericoli in mezzo ai quali versavasi, quel morbo di che parliamo non desse tai segni di sè medesimo quali diè più tardi manifesti. E nondimeno anche in quel primo periodo, sopratutto nei governi provvisori, non mancarono le ingiustizie, ma furono mosse non tanto da interesse privato quanto da reazione e da odio contro il passato. Imperocchè sebbene si fosse stabilita la massima di rispettare i diritti acqui-

[1] Essays sopra citati.

siti, e di non far vendette; anzi si andasse tant'oltre da liquidare le pensioni a coloro stessi che avevano perseguitato acremente i vincitori odierni (e ciò sarà gloria perpetua del nostro rivolgimento), non mancò qualche caso nel quale vi furono destituzioni, o transferimenti, o dinieghi di pensione, parziali ed ingiustificati, e non mancarono neppure casi, anzi furono più frequenti, di largizioni, di premi, e di compensi poco o nulla meritati. Imperocchè a tutti coloro che spingevansi innanzi in atto di vittime della tirannide passata, e che avevano subìto processi, condanne, o esiglio, pareva aver diritto che lo Stato d'ora innanzi li mantenesse lautamente a spese comuni. Vi furono dunque atti poco misurati e poco lodevoli, ma quanto a vere e proprie ingerenze di deputati nell'amministrazione e ad arbitrii di ministri, non negherò qualche caso di simpatia, e di avversione non conforme a giustizia, ma fu certamente raro. Anzi era costume in quel tempo di dire che per ottenere un favore da alcun ministro, bisognasse ricorrere ai suoi avversari, ch'esso mirava sempre a propiziarsi.[1] La qual querela ripetuta con insistenza dagli amici, e di cui anche alcuni uomini notevolissimi si fecero banditori, prova che se una ingerenza parlamentare nell'amministrazione c'era, non poteva essere nè ampia nè profonda poichè esercitavasi in ispecie a prò degli oppositori. Oggi per verità, sarebbe difficile affermarlo, poichè i ministri medesimi

[1] JACINI. — *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia.* Milano 1877.

non cessano dal deplorare di esser fatti vittima de loro amici, a cui si sforzano qualche volta e nelle es genze più enormi di resistere. Ma lasciamo ciò, affinch io non paia contraddire al proposito d' imparzialità ch ho sopra accennato.

Il più grave effetto della ingerenza indebita si ma nifesta in quella parte della potestà esecutiva dell leggi che è la più essenziale, la più delicata, quell che ha mestieri di essere immune da ogni estrane azione, dico la giustizia.

Lo aveva dipinto già Guicciardini, severament condannando la parzialità dei giudici del suo tempo « Inumana e tirannica era quella parola con la qual « pareva loro scaricare anzi per dir meglio ingar « nare la coscienza, e che già era venuta in proverbi « che negli Stati s' avevano a giudicare gli inimici co « rigore e li amici con favore: come se la giustizi « ammetta queste distinzioni, e come se la si diping « con le bilancie di due sorte, l' una da pesare le cos « delli amici, l' altra quella delli inimici. [1] » E altrov raccomanda che la giustizia civile sia netta e pian e chi ha lo Stato in mano non se ne travagli e no se ne intrometta per via diretta o indiretta, di ch nulla può essere più pernicioso. E se a scusare le in giustizie si allega la necessità di farsi dei partigia caldi, egli risponde che « questo modo non potrebbe e « sere più dannoso, perchè è d' infamia grande e fas

[1] GUICCIARDINI. — *Del reggimento di Firenze.* Lib. I, op. inedi Vol. II, pag. 39.

« di molti inimici cioè non solo quelli che sono op-
« pressi ma etiam tutti quelli che sono d'attorno e
« veggono che una tale disonestà sia comportata.[1] »

In verità qualunque sia l'opinione che altri si formi sopra le attribuzioni che lo Stato deve avere dirimpetto alla libertà e spontaneità sì dei privati che delle associazioni, tutti però in un punto concordano che il rendere la giustizia sia il suo fine primo e principalissimo. E si potrebbe dire che la civiltà di un popolo si misura dalla imparzialità ond'è resa la giustizia, sicchè laddove nell'animo delle moltitudini possa ingenerarsi il dubbio della sincerità della sentenza, e nascere sospetto dei magistrati, ivi può reputarsi che ogni altra parte della cosa pubblica si scuota e crolli. Una delle maggiori grandezze di Roma antica è certo nei suoi magistrati. Le repubbliche del medio evo, sentirono tutta l'importanza di avere un giudice imparziale, e poichè le città loro erano travagliate da fazioni, cercarono un podestà estraneo a quelle, anzi forestiero, affinchè le tradizioni, le affinità, le parentele non lo distogliessero dal render giustizia. E la stessa istituzione dei giurati non altro esprime nelle sue origini se non l'intendimento che sia amministrata imparzialmente la giustizia. Davide Hume meditando sugli uffici del tribunale in risguardo al mantenimento dell'ordine sociale e al progresso dell'umanità, viene a questa conclusione: « Tutto il nostro si-

[1] Id. *Discorso sulle mutazioni e riforme di Firenze.* Id. pag. 838 e seguenti.

« stema politico, e ciascuno degli organi suoi, l'eser-
« cito, la flotta, le due Camere e va dicendo, tutto
« ciò non è che mezzo ad un solo ed unico fine, la
« conservazione e la libertà dei dodici grandi giudici
« d' Inghilterra. » Si credè pertanto che uno dei grandi progressi della moderna civiltà consistesse nella inamovibilità dei giudici, parendo non esservi cosa più contraria alla imparzialità e più corruttrice che la tema di perdere il proprio ufficio per cagioni politiche, più corruttrice ancora secondo Benjamin Constant che l'antico costume di comprare le cariche.[1] E Pellegrino Rossi afferma che dal momento che in Inghilterra il giudice non potè più essere destituito per volontà del governo, la nobiltà dei sentimenti, l'indipendenza delle opinioni, la fermezza nel resistere a tutte le seduzioni, divennero retaggio della magistratura inglese. E soggiunge che dalla facoltà del ministro di trasferire un giudice da una ad altra sede viene un affievolimento del principio fondamentale dell'inamovibilità. Imperocchè il giudice, così come oggi è costituito, ha bisogno di volger gli occhi verso il governo: soltanto laddove la perpetuità dell'ufficio è combinata colla fissità della sede ivi può dirsi assolutamente indipendente.[2]

La rivoluzione italiana in molte provincie rispettò i tribunali quali erano sotto i governi passati, in talune

[1] Benjamin Costant. — *Cours de politique constitutionnel.* Tom. I, Cap. II.

[2] Rossi. — *Cours de droit constitutionnel.* Leçon 102.

altre e sopratutto nelle provincie meridionali fu trascinata da quella smania che suol dirsi di purificazione, di cui nessuna può essere più funesta all'amministrazione della giustizia. Invero lo Statuto nostro all'art. 69 decreta che i giudici nominati dal Re ad eccezione di quelli del mandamento sono inamovibili dopo tre anni di esercizio. Se non che la espressione generica lascia dubbi sulla interpretazione, non distinguendo la inamovibilità dell'ufficio da quella della sede. Laonde più volte l'argomento fu trattato nel Parlamento, e con varia sentenza: due tendenze opposte spuntavano, l'una di assicurare o i magistrati, non permettendo che potessero essere trasferiti, o posti in aspettativa o a riposo, senza il consenso loro, o almeno senza peculiari guarentigie; l'altra di lasciare al ministro maggiore libertà di azione, e facoltà di trasferirli, presupponendo che il ministro non lo farebbe che per utilità del servizio e con savii accorgimenti, e in caso estremo confidando che potrebbe sempre essere chiamato a renderne conto in Parlamento.[1] Ma prevalse sopratutto nel Senato il concetto della guarentigia.

[1] La istoria di queste discussioni è brevemente e chiaramente riferita in un libro del MIRABELLI pieno d'importanti cognizioni, che ha per titolo: *L'inamovibilità della Magistratura nel Regno d'Italia, Considerazioni.* II ediz. Napoli 1880. Il concetto della inamovibilità della sede è con molta forza espresso anche dal Procuratore generale La Francesca nel suo discorso *del Pubblico Ministero nell'ordine giudiziario,* Napoli 1880. Eccone le parole: « Quando è in arbitrio del ministro, che un magistrato « stia o corra o salti o giri, l'inamovibilità è una lustra sol buona ad abba-

Finalmente con R. decreto del 3 ottobre 1873 il Ministro Vigliani fissava le norme da seguirsi sulla materia. Il decreto disponeva che le nomine, promozioni e trasmutamenti dei consiglieri della Corte, e dei funzionari della magistratura giudicante nei tribunali, dovessero essere precedute dalle relative proposte fatte da una Commissione scelta nella magistratura medesima, e che trattandosi di tramutare un giudice inamovibile senza il suo consenso, questi dovesse essere udito in persona o per iscritto sui motivi del provvedimento. Ma poichè il partito che era allora al governo ne fu rimosso, un nuovo decreto del 5 gennaio 1878 abolì il precedente, allegandone due ragioni, l'una che esso pareva ostacolo al retto e celere andamento dell'amministrazione giudiziaria, l'altro che ritardava la unificazione della magistratura, ad affrettare la quale pareva necessaria la balìa del ministro. Così d'un tratto per diversi motivi furono tramutati in sei

« gliare semplici, che non vedono nè odono di là dai proprii occhi e dai « proprii orecchi. Il trasferimento del magistrato da una sede nell'altra, « offendendo i suoi interessi, i suoi affetti le sue consuetudini, e la sua di- « gnità, sconforta e turba la serenità dell'animo e ne svigorisce la libertà. « Della qual cosa il criterio pratico de' fatti sta in riprova del criterio « razionale; essendoci accaduto di vedere in occasione di alcuni tralo- « camenti intorbidata l'opera della giustizia. E d'altra banda non sono « leggieri i pericoli, chi ben gli estimi, che la sicurtà dei diritti de' cit- « tadini potrebbe correre con quel sistema di tralocamenti, soprattutto « quando se ne volesse fare un abuso. Imperocchè le Corti e i Tribu- « nali si potrebbero comporre a favore o a danno, a uso privato o po- « litico; o di ciò almeno si potrebbe ingenerare il sospetto, che inquieta « le coscienze e scuote la stessa autorità del Governo. »

mesi ben 122 magistrati, anzi 211 se si tenga conto anche di coloro che furono promossi. Io non pongo in dubbio le buone intenzioni del ministro, ma egli è certo che vi fu un momento nel quale parve che la magistratura perdesse quella sicurezza che è la migliore guarentigia della sua indipendenza. Gli animi anche degli onesti ne furono commossi, gli uomini fiacchi di carattere, come suole in simili casi, irruppero nella servilità. Anche il Ministero Pubblico pigliava una insolità baldanza: e poichè le accuse spesso soverchiano le colpe, si andava sino al punto d'imputargli qua di esercitare una ingerenza eccessiva e contraria allo imparziale adempimento della giustizia, là di rispondere alle dimande del ministro più secondo le esigenze dei partiti che secondo la verità. Furono mosse perciò interpellanze in Parlamento, e più tardi si cercò di correggere la cattiva impressione prodotta nella pubblica opinione istituendo presso il Ministero una Commissione consultiva di magistrati la quale esprimesse il suo avviso in tutti i casi di che si tratta. Però notava anche nel suo libro il Mirabelli che « il « prestigio dell'ordine giudiziario è stato mortalmente « ferito nè può ritornare al suo stato sano e vigo« roso senza togliere di mezzo la cagione del male. » Imperocchè quando la indebita ingerenza della politica nella giustizia si fa sentire, i magistrati come tutti gli altri impiegati dello Stato van ricercando il loro patrono, del quale diventano satelliti, e lo spirito di clientela soppianta il dovere dell'ufficio. E più si radica

questo vizio più è difficile sbarbicarlo, ed introdurre una riforma che tenderebbe a scemare o togliere all'autorità governativa gli arbitrii. Imperocchè « nella « privazione o nel vincolo della facoltà del governo « centrale l'*affarista* scorge diminuita la materia della « sua attività, onde concentra tutti i suoi sforzi ad « allargare i poteri del governo, covrendo questo schi« foso egoismo colla speciosa formula doversi in ogni « materia aumentare o conservare la piena libertà di « azione dei ministri perchè sia intera la loro respon« sabilità dinanzi al Parlamento.[1] »

Ho toccato sopra della ingerenza del ministero pubblico nella giustizia. Certo è che un magistrato il quale vigili la esecuzione della legge, che rappresenti l'interesse della società, e promuova l'azione pubblica contro i reati, sembra indispensabile. Ma non sì che abbia il carattere di una vigilanza diffidente, e di una azione continua, e talora molesta del governo sui tribunali. Avvegnacchè la nostra legge all'articolo 129 definisce appunto il pubblico ministero come rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudicatrice. E questo aspetto fu per avventura una delle cagioni per le quali l'Inghilterra sentiva una grande ripugnanza contro tale istituto; ripugnanza la quale pare faccia luogo ad un sentimento contrario, tanto che fin dal 1875 la Corona in un suo discorso annunciava al Parlamento brittanico un progetto di legge per in-

[1] MIRABELLI. — Op. cit., pag. 107 a pag. 110.

trodurre negli ordini giudiziari il Ministero pubblico, il che significa che l'opinione generale cominciava a mutarsi su questo capo. È anche fortemente dubbioso se l'intervento del Ministero pubblico nelle cause civili sia utile, perchè ivi già si trovano a fronte le due parti contendenti dinanzi al giudice cui spetta di pronunziare la sentenza. Checchè sia di ciò, egli ci pare che codesta istituzione, quale si trova ordinata appresso di noi, apra un varco ad indebite ingerenze del governo sulla giustizia.

Inoltre la balìa del Ministero pubblico viene accresciuta da ciò, che sopra talune materie, la legislazione non è ben chiara, o almeno la interpretazione delle leggi l'ha resa oscura; di guisa che il procuratore del re non procede per azion pubblica con norme costanti, ma ha mestieri di esservi eccitato dal governo. Laonde si vedono atti e trattamenti disformi, e a sbalzi; e talora tradursi innanzi ai tribunali associazioni sovversive e comunistiche, talora lasciarle fondare e liberamente e apertamente dilatarsi; e in simil modo in qualche caso perseguìti i giornali, in altri identici casi non darsene per inteso. Leggiamo di sovente offese contro al Re e contro al Pontefice, leggiamo apologie di fatti qualificati nel codice come crimini o delitti, provocazioni all'odio fra le classi; non di rado ancora sulle stampe si fa scempio dei buoni costumi, senza che le regie procure vi pongan attenzione. E poi ad un tratto ecco una specie di foga per la quale da un capo all'altro della penisola le regie procure si agi-

tano, denunziano, sequestrano. Di che la opinione popolare fa questo giudizio, senza pur avvertirne la gravità, che l'azione loro non è spontanea ma ordinata dal Ministero centrale. La quale differenza nel modo di procedere in circostanze identiche perturba il senso morale, e non è senza scapito del rispetto dovuto alla legge.

Potrà osservarsi da taluno che anche in Inghilterra vi sono delle leggi, le quali per dissuetudine hanno dismesso dell'efficacia loro, e rimangono come armi dimenticate nell'arsenale legislativo e solo se ne traggono e si adoperano in casi straordinari. Ma la comparazione non regge, perchè questa disusanza è venuta colà a poco a poco, e per effetto del mutarsi delle idee e delle abitudini civili, è un portato dello svolgersi e del contemperarsi delle leggi e del costume; mentre qui le due opposte correnti della rilassatezza e del rigore si alternano a sussulti, e inoltre trattasi di leggi recenti; onde la pubblica opinione non intende come appena appena fatte debbano trascurarsi e per qual motivo non sieno messe in atto. Pertanto agli occhi della moltitudine anche questa apparisce una ingerenza indebita del governo nella giustizia.

Infine un male gravissimo vien dagli avvocati patrocinanti i quali siedono nella Camera dei deputati, perchè quando si presentano al tribunale per difendere una causa, s'ammantano di un cotal prestigio che suona minaccia o promessa quel giorno che diventeranno mi-

nistri. Ed è poco lieto lo scorgere com'essi si scambino l'un l'altro l'incarico del patrocinio delle cause a seconda che salgono o scendono dal governo. Dicono che essendo brevissima la vita ministeriale non possono smettere definitivamente le clientele loro, e di ciò traggono argomento di loro probità, ed hanno ragione. Ma ciò non prova altro fuorchè gli avvocati patrocinanti non dovrebbero in generale impigliarsi nella vita parlamentare, e più di rado ancora essere assunti al ministero. Pel rimanente questa ingerenza vera o no, purtroppo è creduta, e ve ne sono state apparenze. Si è visto da taluno sollevare nella Camera interpellanze circa l'interpretazione di una legge in seguito ad una sentenza proferita contro i suoi clienti dal tribunale di prima istanza, e mentre pendeva ancora la lite in appello. Si sono viste cause difese e vinte contro lo Stato da deputati eminenti, in onta all' opinione e all' aspettativa universale. E poniamo che ai giudici apparisse chiarissima la ragione della parte in favore della quale sentenziavano, ma sarebbe stato desiderabile che nessun prossimano avanzamento avesse dato ansa a sospetti, che sempre tornano in detrimento del prestigio onde la magistratura vuol essere adorna. Io non ho competenza in questi argomenti, ma è mesto di leggere le critiche fatte da un esimio giureconsulto alla decisione di una recente controversia matrimoniale. Appresso le quali critiche egli conclude così: « Io ho voluto con questo mio lavoro « critico contribuire a far sì che le grandi piaghe ond'è

« affitta la vita politica della povera Italia non inva-
« dano anche la vita giuridica. Ho voluto contribuire a
« far sì che l'equivoco predominante nelle divisioni dei
« partiti politici, e nelle dottrine di ciascuno di questi,
« *non sembri* annidarsi anche nell' amministrazione
« della giustizia; che *non sembrino* doversi distinguere
« due giustizie, l'una di destra e l'altra di sinistra,
« in rispondenza alle divisioni parlamentari. Còmpito
« certamente odioso, ma altrettanto doveroso per chi,
« oltre all'esser cittadino italiano, è anche insegnante
« ed educatore della gioventù. » Parole gravi e degne di esser meditate da chiunque ami la verità, la giustizia e la patria.

Della ingerenza dei deputati nella nomina di qualche magistrato sarebbe difficile dare la prova ma è una di quelle cose notorie, di che la coscienza pubblica fa testimonio. Nondimeno qualche indizio se ne può addurre, traendolo da fatti i quali mostrano come la cosa non sia creduta nè illecita nè tampocò irregolare. Un deputato con un candore inverisimile eppur vero, si scusa dai molesti assalti di un giornale che lo accusava di fare istanze presso il Ministero per esulare dal tribunale i giudici della sua provincia, e gli risponde così: Come mai può farmisi una imputazione tanto bislacca? Basta solo per confutarla il dire che il tribunale è tale quale oggi trovasi, specialmente per opera mia, e che alcuni dei giudici che attualmente ne fanno parte furono da me espressamente suggeriti al ministero, certo com'era di rendere un vero servigio

al paese nostro e di agire nell'interesse della giustizia. Ecco un uomo che stima certo di fare un' opera buona, anzi se ne vanta. E similmente non credevano di far opera men che onesta coloro i quali rivolsero al Guardasigilli la seguente petizione il 31 agosto 1877 e la diedero poscia alle stampe: « I sottoscritti deputati.....
« non possono a meno di sciogliere un debito di somma
« stima verso l' egregio..... col pregare vivamente
« l' onor. Ministro di Grazia e Giustizia, ad emettere
« senza ulteriore indugio un decreto che dia soddisfa-
« zione all' opinione degli uomini imparziali e solleciti
« del pubblico bene e nello stesso tempo chiuda una
« polemica fastidiosa e molesta sul conto di un uomo
« intemerato cui solo la implacabile ira di parte ad-
« denta e osteggia. Al posto di procuratore generale
« della Corte di Appello... . niuno sarebbe più adatto
« del prelodato..... sia pei non comuni meriti di sa-
« pere, di rettitudine, di alacrità che l' onorano, sia per
« l' anzianità che vanta, sia per le immeritate contra-
« rietà di cui fu vittima per lo passato, vuoi infine per
« servigi non ordinari tributati con rara costanza al
« paese, e al partito che ora ha i suoi degni rappre-
« sentanti al governo della nazione. I sottoscritti as-
« sicurano l' illustre Ministro di essere interpreti della
« opinione sana del pubblico nell' invocare l' additata
« nomina e nutrono fiducia che sarà accettata. » Potrei narrare altri fatti di ingerenze indirette apparse in taluni giudizi criminali: un uomo che aveva falsificato il suo nome e la professione, e che era già stato

condannato per volgari reati, compariva sul banco degli imputati, munito di commendatizie di deputati. Ma parmi tutto ciò che ho detto soverchiare il bisogno.

Aggiungerò solo che per le medesime cagioni non apparve sempre nè dovunque egualmente pronta e severa la persecuzione dei delitti; e che le grazie, gli indulti, le amnistie rappresentano un lato gelosissimo della questione, come ne rappresenta un altro lato lo indecoroso spettacolo teatrale che si permette alle Corti d'assise nei processi criminali più clamorosi.

Tutto ciò fa si che uomini provetti di età e ragguardevoli temono forte, e taluni anzi osarono affermare che sotto i governi che dominarono l'Italia dal 1815 al 1860 la giustizia fosse meglio amministrata, e il ceto dei magistrati più rispettato e più rispettabile di quello che sia oggidì. Io non mi piego a tale giudizio: però volendo essere imparziali, bisogna riconoscere che dove non si trattasse di politica, in generale i tribunali di quel tempo sentenziavano con sufficiente austerità in tutto ciò che si riferiva vuoi al codice civile o al codice penale; taluni poi tra essi godevano una fama meritata di sapienza e d'illibatezza. Il male nasceva, e giganteggiava tosto, quando trat-

[1] Molte volte nella ricerca dei delitti e dei loro autori si sono fermati, ed hanno indietreggiato davanti a colpevoli ed a complici potenti. Il primo a lasciarsi corrompere dalle influenze locali è stato il governo: non per danari è vero, ma per voti, per articoli di giornali, per dimostrazioni della così detta opinione pubblica. *Delle condizioni politiche e amministrative della Sicilia nel 1876* per Leopoldo Franchetti p. 414.

tavasi di delitti di stato. Ivi si formavano tribunali statarii, abborracciati a furore, con procedure irregolari, e parte militari, e ne uscivano sentenze iniquissime: vendetta anzicchè giustizia. Nè sarà mai ricordato con tanta indignazione che basti, come certi governi assoluti, sia che la potestà spettasse ad una monarchia, o ad una oligarchia, o a tribuni popolari, ponessero i tribunali al servigio delle proprie passioni. Da Tacito sino ai testimoni della rivoluzione francese nel 1793, gli storici abbondano di fatti giudiziari abbominevoli, onde uomini innocenti furono ingiustamente condannati e tradotti al patibolo per appagare le passioni di coloro che tiranneggiavano. Gran vanto del governo costituzionale è di aver introdotto negli ordini potestativi congegni atti a frenare le esorbitanze di ogni suo elemento, e di aver separato la magistratura giudiziaria degli altri uffici esecutivi. Nel suo normale esercizio, ciò dovrebbe avere questo effetto che le porte del tribunale rimanessero perpetuamente chiuse allo spirito di parte; ma in fatto non sempre avviene, perchè lo spirito di parte è inquieto, e vuol che tutti partecipino alle sue pugne, e s'infiltra dovunque e nulla lascia d'intatto ai suoi rancori e alle sue cupidigie. E la storia c' insegna che quanto più i ministri e le assemblee sono inetti o cattivi, tanto si sforzano a trovare nel verdetto del giudice un' apparenza di ragione, e ad accomodare i tribunali alle voglie loro. Di che poi scende nel popolo il dubbio che la giustizia abbia abbandonato il suo santuario, ed

è questa, come dissi già, la peggiore iattura che in una nazione civile possa incontrare.

Ma lo Stato non è solo tutore del diritto, a mezzo dei tribunali per reintegrarlo se offeso, e punirne i violatori. Esso inoltre amministra nell' intento di fare il pubblico bene. Non è qui luogo ad esaminare quali siano i limiti dentro i quali si debba ristare l' azione dello Stato, e se alcuna delle attribuzioni che ha oggi non sia soverchia e possa utilmente deporsi, per lasciarne la cura ai privati cittadini, e alle libere loro associazioni. Di ciò ho avuto occasione di parlare lungamente in altri scritti, e mi tornerà in acconcio di riparlarne nel capitolo dei rimedii. Quì trattandosi del fatto, mi conviene prendere l' ordinamento dello Stato com' è nelle nazioni civili e sopratutto in Italia. Ed ho delineato sopra quanta sia le importanza dell' amministrazione, quali siano le fattezze che la diversificano dalla giustizia.

Qui ovvio si presenta alla mente pel primo un quesito, ed è il seguente: L' amministrazione dee proceder sciolta da ogni legge e per proprio arbitrio? E la risposta vien sulle labbra di tutti negativa; ma si dirà che abbondano le leggi e i regolamenti in molti rami d' amministrazione. Sta bene; nondimeno non si può negare che una certa libertà di giudizio e di azione in parecchi casi è indispensabile all' amministratore, il quale dee agire a seconda delle opportunità, e in vista del bene pubblico. Guardando al fatto, nei paesi nostri, questa larghezza è grandissima e in molti casi l' am-

ministrazione si svolge secondo il giudizio dei pubblici funzionari. Pertanto è lecito desiderare che i regolamenti, le ordinanze, i decreti, le istruzioni abbiano qualche cosa di più strettamente conforme alla legge, e producano effetti giuridici: quanto più di chiarezza e di precisione hanno gli obblighi e i diritti dei cittadini, tanto può dirsi che si procede nel cammin vero della civiltà. Però, siano pur le norme ben determinate, il governo quando amministra ha sempre mestieri di una certa larghezza, ed è giudice della convenienza di fare o di tralasciare tale atto, d'impellere o di negare tale opera.

Ora questa larghezza offre un campo immenso ai partiti per scorazzarvi con piena balia, e spesso anche s'attentano a soperchiare i regolamenti e i decreti. Non è più nell'interesse generale ma in quello del partito o di singoli individui che si fanno gli atti amministrativi. Il favore e l'avversione, l'indugio o il diniego di provvedere, l'abuso e il sopruso divengono consuetudine e quindi poi nasce quella irrequietezza, e quello scontento che rende ai popoli le istituzioni discare. È questo il male sul quale abbiamo invocato le meditazioni e gli studi degli uomini desiderosi del pubblico bene. E mi sia lecito ancora a costo di peccare di ripetizione lo insistervi. Perchè l'amministrazione sia retta e ottenga il fine suo che è l'utilità generale, è necessario che sia imparziale. Ora poniamo che lo spirito di parte s'insinui in essa, che i suoi atti siano regolati dallo intento di giovare al partito, di assicurarne il trionfo, di mantenere la potestà pubblica nelle

sue mani, di spegnere e di menomare le forze del partito opposto, di esercitare vendetta contro gli avversari, chi non vede la lunga serie di guai e la corruzione che da questo stato di cose derivano?

Abbiamo detto che occorrono all' amministrazione quanto più sia possibile norme fisse e giuridiche. Pur nondimeno per quanto un governo e i suoi agenti siano savi e bene intenzionati, non è possibile che talvolta non errino, ma quando il male non eccede i limiti della naturale fragilità, il riparo non si appalesa così urgente. Può a dir vero la previdenza legislativa antivenirvi, ma più spesso la necessità e la urgenza del rimedio si appalesano solo dopo dure esperienze. Ad ogni modo e nell' uno e nell' altro caso, quando havvi opportunità di un riordinamento amministrativo, il quesito si mostra sotto questa forma: « *Il cittadino che si sente leso da un provvedimento amministrativo* (*e sotto il nome di cittadino si comprende anche ogni ente morale e lo stesso agente del governo*) *a chi deve ricorrere, e come può conseguire giustizia e riparazione?* »

[1] Gneist dice a proposito dell'ordinamento amministrativo germanico: Stand in diesen Umgebungen der Gesichtpunkt eines Schutzes der Unterthanen gegen Missbrauch der obrigkeitlichen Gewalt als Zveck der Verwaltungsjuridiction in Vordergrunde: *Zur Vervalt ungsreform, und Verwaltungsrechtpflege in Preussen von Rudolph Gneist. Leipzig 1880.*

L' acutissimo ingegno del Guicciardini vide anche questo punto e gli parve capitale. Nei dialoghi del Reggimento di Firenze dice: « Appresso « se un officio farà un torto, a chi s' avrà a ricorrere che vi provvegga? « Non vi sarà rimedio alcuno, perchè non vi sarà chi abbia facultà di « provvedergli » Opere inedite, Vol. II, pag. 7.

Si risponderà: al tribunale ordinario. Ma non tutte le questioni possono essergli recate dinanzi, nè esso è competente a tutte risolverle, come mostrerò in appresso. Quì stiamo al fatto; e il fatto è che sebbene l' Italia pei suoi ordini sia uno dei paesi nei quali è massimo il numero delle controversie che appartengono al contenzioso giudiziario, pur nondimeno assai ne rimangono fuori di questa cerchia. In simiglianti casi vi sono è vero alcuni corpi che hanno giurisdizione amministrativa come la Corte dei conti nella liquidazione delle pensioni e nell' esame dei conti, e il Consiglio di stato e finalmente alcune Commissioni speciali in qualche materia, ma anche questo campo è ristrettissimo. Nel maggior numero dei casi nei quali è ammesso il ricorso amministrativo, esso va dinanzi all' autorità superiore a quella, contro la quale il cittadino si grava. Ora se quest' autorità è sempre, quasi per naturale istinto, inclinata a sorreggere il proprio agente, se di raro, e a mal suo grado s' induce a dargli torto, questa inclinazione si trasforma in abitudine, ed ingiustizia volontaria quando vi si mescolano le passioni di parte, ondecchè il ricorso diventa una vana formalità, e non arreca sostanziale ammenda.

Parmi opportuno di soffermarmi alquanto su questo punto, per mostrare entrambe le proposizioni; che v' ha cioè indebita ingerenza della politica nell' amministrazione, e che manca il modo di farsi rendere giustizia L' on. Spaventa in un discorso pronunziato a Bergamo il 6 maggio 1880 e che per la verità delle

cose espresse fece negli animi viva impressione, ha trattato il tema che abbiamo per le mani. Egli pure ha preso le mosse dagli effetti del governo parlamentare nelle pubbliche amministrazioni, e ne ha mostrato gli inconvenienti. Che se le mie prime affermazioni di Napoli porsero a lui occasione di esporre quelle idee, io posso rallegrarmi di avervi dato impulso, e debbo dire a mia volta che il suo discorso di Bergamo fu per me incitamento e conforto a scrivere questo libro. Lo Spaventa esaminò con severo criterio la questione sotto gli aspetti che ho sopra indicati; la incertezza cioè e il difetto di norme giuridiche le quali limitino e regolino le facoltà dell' amministrazione, e la possibilità di trovare chi e come ammendi il torto cagionato al cittadino o al corpo morale.

Ricordai antecedentemente la sentenza dello Gneist che i primi segni dell' azione indebita del partito nell'amministrazione scorgonsi nella polizia. Paragonando egli la Francia, la Grecia, l' Inghilterra venne a questo giudizio per mo' di conclusione, che il grado di legalità e di rettitudine che si riscontra nella polizia preventiva, è per dir così la misura del grado di legalità e di rettitudine in ogni altro ramo della cosa pubblica. Lo Spaventa anch' egli si parte dalla legge di pubblica sicurezza, nella quale trova ben dodici punti dove l' autorità è sciolta da ogni vincolo, e può agire secondo che più le sembri opportuno. A ciò si aggiunge la parte che riguarda le ammonizioni estese ampiamente colla legge del 1864. Questa legge fu giustificata dalle tristissime

condizioni e veramente straordinarie della sicurezza pubblica nelle provincie meridionali a quel tempo, ma venuto lo Stato in condizioni normali non è scevra di pericoli per la libertà del cittadino. E infine ei discorre sulla materia delle associazioni nella quale non solo non v' è norma precisa, ma pende incerta anche la giurisprudenza. Imperocchè tutti consentono che il silenzio dello Statuto abbia ad interpretarsi come favorevole alla libertà, ma tutti riconoscono similmente che la libertà dee avere dei limiti. La discrepanza nasce quando si tratta di ben determinare questi limiti, e fra tutte le determinazioni possibili quella che ne fu data dal ministro dell' interno alla Camera, il 20 marzo 1880, parve allo Spaventa che fosse la più lontana dal vero, e celasse sotto apparenza di liberalità un enorme arbitrio.

Per ben chiarire l' argomento della incertezza delle norme giuridiche nell' amministrazione, e il difetto della giurisdizione a cui ricorrere, bisognerebbe prender ciascheduna legge e regolamento, e discorrendoli parte a parte scorgere in che vadano emendate. Lo Spaventa ne toccò taluna, ed io ne aggiungerò qui parecchie altre, ma più per esempio che colla presunzione di supplire ad un lavoro di lunga lena che richiederebbe attentissimo esame, e non di un solo ma di più uomini esperti nell' amministrazione, che congiungano alle nozioni teoriche la quotidiana e minuta pratica.

Il ministro dell' Interno ha una specie di alta vigilanza sugli enti morali Provincie, Comuni, Opere

pie. Ma ella è ben più che un' alta vigilanza: è un vero ed ultimo appello in tutte le quistioni più importanti, come la regolarità delle elezioni comunali e provinciali, lo scioglimento delle rappresentanze loro, la convenienza dei provvedimenti di sicurezza e d' igiene pubblica presi d' urgenza dai sindaci. Ora su questi punti chi può negare che molti arbitrii siano possibili? Il senatore Zini nel suo discorso al Senato sul bilancio del ministero dell' Interno del 1879, e in quello sul bilancio del 1880 e nei suoi due volumi dei criteri di governo in Italia, dei quali dirò alcun che più oltre, ha citato parecchi fatti di tal genere fra i quali il seguente. In un Comune, in occasione della rinnovazione del quinto dei consiglieri, nacquero contestazioni davanti al seggio elettorale: questo, secondo che gliene dà facoltà la legge, decise e proclamò il risultamento dello scrutinio. Fu portato ricorso al Consiglio comunale, e confermò il giudizio del seggio. Fu ricorso in appello, e la deputazione provinciale fu di avviso conforme. La denunzia fu recata al Re in Consiglio di stato, il quale trovò giusto il pronunziato del seggio elettorale, del Consiglio comunale, della deputazione provinciale. Nonostante questi quattro opinamenti concordi, il ministro dell' interno annullò lo scrutinio o per dir più esatto corresse di suo moto proprio lo scrutinio, introducendo piuttosto l' un che l' altro cittadino nel consiglio comunale. Similmente in più recenti occasioni, il ministro dopo aver interrogato il Consiglio di stato in sezione sopra una modificazione

di circoscrizione elettorale, ed avutone responso negativo, interrogato di nuovo il Consiglio in sezioni riunite ed avuta conferma del primo parere, pure ordinò che gli elettori fossero trasmutati da uno ad altro Collegio.

Un altro argomento vitale è quello delle spese obbligatorie. In caso d' inadempimento, se al difetto del Comune supplisce la deputazione provinciale, al difetto della Provincia supplisce il prefetto, e nell'uno e nell'altro caso il ricorso è risoluto definitivamente dal ministro dell' interno. Gravissimo è il fatto di uno scioglimento del Consiglio provinciale o comunale. Lo prevede la legge ma vi pone per condizione gravi motivi di ordine pubblico (art. 235). Ora qual guarentigia vi è che il ministro abbia siffatti motivi, o non sia piuttosto spinto da interessi di partito? Nessuna. Quì non si interroga neppure il Consiglio di Stato, e neppure si pubblica nella Gazzetta ufficiale una relazione che di quei gravi motivi dia contezza, anzi è venuto in costume che non si pubblica neppure il decreto di scioglimento. Questo atto rilevantissimo nella vita locale, rimane quasi un atto interno. E se trattandosi di grandi città si ode talvolta una interpellanza in Parlamento, lo scioglimento del Consiglio di piccoli Comuni passa senza che altri pur lo sappia o ne muova querela, tanto più quando è fatto d' accordo col deputato del luogo, e per servire alle sue passioni.

Per la sanità pubblica che pur dipende dal ministro dell' interno, havvi una gerarchia di Consigli, ma questi non hanno che un solo attributo di giurisdizione

(art. 25, Legge 20 marzo 1865) quando ne siano richiesti dal prefetto, e al fine unico di deliberare provvedimenti disciplinari contro gli esercenti professione sottoposta alla vigilanza loro: a questa giurisdizione sono sottoposti medici, chirurgi, flebotomi, levatrici, dentisti, erbaiuoli, semplicisti, droghieri, veterinarii. In ogni altra parte della sanità pubblica i Consigli sono chiamati solo ad esprimere un parere. Ed è a notare quel che ho avvertito sopra, che il Sindaco ha diritto per l'articolo 104 della legge comunale e provinciale di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati. Intorno a ciò nacquero molte contese, e furono portate davanti ai tribunali. Ma questi dichiararono sempre che il giudicare se le spese erogate dal sindaco erano state debitamente messe a carico del privato, avrebbe importato conoscere della opportunità e convenienza dell'atto che il Sindaco compie come delegato dell'amministrazione, il che in verun modo poteva competere all'autorità giudiziaria.

Nè diverso è il caso delle Opere pie, dove sotto pretesto di riordinarle possono dai ministri prendersi le più arbitrarie disposizioni. Lascio stare la nomina di commissari stipendiati, scelti fra gli uomini parlamentari, e mantenuti in ufficio fuor di legge, senza ricostituire un'amministrazione normale. Lascio stare l'ordine impartito ai prefetti di cancellare dal bilancio delle Opere pie le spese di culto prescritte dalle tavole di fondazione in quei casi, nei quali l'adempimento di

esse non avesse sanzione giuridica, e fosse soltanto raccomandato alla coscienza degli amministratori. Ma non si può tacere della riforma della Cassa di risparmio di Milano. Imperocchè se ciò poteva idealmente reputarsi utile, non era però praticamente urgente come la riforma di tante altre Opere pie, delle quali da ogni banda si lamentava la mala amministrazione, senza che il ministro degnasse pur volgervi un pensiero. Qui invece tutti eran concordi nell'ammirare la probità somma, la oculatezza, la parsimonia colla quale l'istituto era amministrato, e si lodava per ogni regione d'Italia di essersi fatto iniziatore di concorsi a premio, al fine di regolare e migliorare le associazioni di mutuo soccorso, e fornirle di utili statistiche: eppure si volle a tutta forza precipitarne la riforma. Che se pur tanto si voleva fare, non era necessario passar sopra alle clausole della legge, al parere del Consiglio di stato, e alla opposizione della Corte dei conti. Tutto ciò invece fu messo in non cale, e ben può reputarsi che la politica non vi fu estranea. Ma posto il decreto, come e a chi poteva la Cassa di Risparmio di Milano ricorrere per violazione di statuti, o per irregolarità nel modo della riforma? La voce del Consiglio di stato, e quella della Corte dei conti s'eran fatte udire indarno, il tribunale non era competente. Il ministro dell'interno poteva dire anch'egli: « *Papa locutus, causa finita* ».

In materia di polizia industriale la nostra legislazione è rudimentale. Per tutte le industrie e mestieri,

all' esercizio dei quali è necessaria una licenza, questa si concede dall' autorità politica del circondario, dopo il voto della giunta municipale, e i permessi possono revocarsi. La deputazione provinciale, a richiesta della giunta municipale o di persona interessata, dichiara quali manifatture, fabbriche, e depositi debbono considerarsi come pericolosi, insalubri, incomodi. Questa dichiarazione approvata dal prefetto ha per conseguenza di impedire nel comune l' impianto e l' esercizio di tali manifatture, fabbriche e depositi, e contro queste decisioni, che pur toccano interessi considerevoli, non v' ha altro ricorso possibile che in via gerarchica.

Passo ai lavori pubblici. È noto che tutte le controversie circa la classificazione delle strade comunali siano o no obbligatorie, la costituzione dei consorzi, i contributi relativi, sono decise in ultima istanza dall' autorità ministeriale. Similmente le questioni che riguardan le acque pubbliche (salvo che non si tratti di risarcimento per danni dati), i consorzi idraulici, la classificazione dei porti, la costituzione e i concorsi dei relativi consorzi. Vero è che in parecchi casi debbonsi udire i pareri della deputazione provinciale, e in moltissimi casi è richiesto l' avviso del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma codesti sono voti consultivi che non obbligano il ministro.

E qui è da notare che nei paesi retti a governo parlamentare la materia dei lavori pubblici è una delle più vessate dall' ingerenza dei deputati; imperocchè essi in tanto acquistano favore nel Collegio e lo con-

servano, in quanto valgano ad ottenere una strada, un sussidio, una anticipazione a preferenza degli altri e se ne vantano. Abbiamo assistito ad un lungo dibattito sopra un piano di costruzioni ferroviarie durante il quale furono introdotte mutazioni di classe, nuove linee, e modificazioni sostanziali delle prime proposte: il pubblico attribuivalo ad influsso di varii gruppi di deputati. Un somigliante esempio s'è veduto nella legge per le strade, porti ed altri pubblici lavori, dove il ministro avendo proposto una spesa di 165 milioni, fu dalle esigenze parlamentari, e per contentare interessi locali, trascinato ad introdurre assai più di lavori che non aveva creduto necessario, e a portare la somma a 225 milioni. Il relatore si querelava del diluvio delle dimande, il ministro dolevasi che l'elenco dei lavori fosse avviluppato e fatto con troppa fretta, altri trascorrevano a più acerbe accuse: ma fu indarno. Arroge che questa legge abborracciata, lascia molte incertezze nella sua interpretazione, se la costruzione delle nuove strade provinciali sarà eseguita dallo Stato ovvero dalle provincie stesse, se i Consigli di queste che devono pur essere interrogati avranno voto deliberativo, ovvero espresso il parere dovranno sobbarcarsi alla spesa loro imposta e va dicendo. Tutto ciò mostra che noi continuiamo a far leggi incerte, indeterminate, donde per necessità scaturisce l'arbitrio ministeriale dal quale il cittadino o l'ente civile offeso non trova ricorso possibile. E il Senato non tralasciò di notare e nell'uno e nell'altro caso questi difetti:

dubitò eziandio se di tal guisa rimanessero inalterate le prerogative d'entrambi i corpi legislativi, e notò che dal punto di vista tecnico questa maniera d'improvvisare in fatto di lavori pubblici poteva produrre lamentevoli conseguenze. Alle quali considerazioni si può aggiungere altresì risguardando l'avvenire che tutti questi lavori, ordinari e straordinari sono ripartiti in una serie di molti anni, per la qual cosa la preferenza da darsi agli uni sugli altri nel tempo di loro esecuzione, addiverrà occasione e stimolo a nuove ingerenze parlamentari.

Leggasi l'inchiesta sulle ferrovie, e si vedrà quà e colà uscir fuori delle deposizioni in questo senso: che « i deputati invece di fare i legislatori fanno i solleci-« tatori d'affari ferroviari. Uno degli interrogati, testimonio competente ed autorevole, risponde così: « Bi-« sognerebbe che l'amministrazione delle ferrovie fosse « libera da tutte le influenze parlamentari; a questa « sola condizione, essa potrebbe camminare bene. Ma « mi si permetta di ripeterlo, nessuna amministrazione, « e molto meno una amministrazione ferroviaria, che « ha infiniti rapporti col pubblico, potrà procedere re-« golarmente e bene, se vi si mescolano le influenze e « le esigenze parlamentari. Basti un esempio. Tutti « vogliono i treni diretti, e appena stabiliti s'affollano « le domande dei deputati per le fermate alle stazioni « del loro collegio, le quali per essere di poca o nes-« suna importanza non dovrebbero essere ammesse, « ma che purtroppo lo sono, a cagione della influenza

« dei deputati sul Ministero..... Se si trovasse un Mi-
« nistero il quale potesse dire di no ai deputati ed un
« Consiglio che non si lasciasse imporre dai medesimi,
« quando questi cercano di far pressione o per la loro
« benemerenza elettorale, od anche pel solo desìo di
« far valere la loro protezione, credo che a qualche
« buon risultato si potrebbe venire. » E un altro testimone lamenta anch' egli « i treni diretti soltanto
« di nome, che si fermano a tutte le stazioni. Quelle
« fermate sono dovute spesso all' influenza dei depu-
« tati, e coll' orario alla mano egli potrebbe dire a qual
« deputato si debba quasi ogni fermata [1]. »

E per verità quando si combatteva il concetto dell' esercizio ferroviario governativo non mancarono molti i quali nella discussione [2] accamparono il pericolo che nella scelta degli impiegati, e nella condotta della impresa le ragioni politiche prevalessero alle tecniche. Ciò pareva anzi all' on. Crispi una conseguenza inevitabile perchè « tal' è, diceva egli, la natura degli
« uomini. I governi sono la rappresentanza dei partiti,
« ogni partito ha sempre desiderio di vincere, e di
« vincere qualche volta schiacciando i propri avver-
« sari; quindi è nel suo interesse di costituirsi un
« esercito d' amici, una truppa di proseliti, della quale
« possa servirsi nelle circostanze. »

Ma ritornando là donde mi sono dipartito, e restrin-

[1] Parte I, Vol. II, pag. 136, pag. 271, vol. III, pag. 56, pag. 75, e Relazione pag. 148. Nota.

[2] Dal 22 al 27 Giugno 1876 discussioni delle camere.

gendo il mio dire alle controversie che possono nascere fra i privati e l' amministrazione in materia di lavori pubblici, quivi ancora il ricorso è dall' autorità inferiore alla superiore, e mancano forme giuridiche. Inoltre la decisione ultima spetta sempre al ministro abbenchè debba in molti casi udire il parere del Consiglio; e non solo egli giudica definitivamente, ma gli è lecito eziandio di ritornare dopo qualche tempo sopra la decisione pronunziata che gli altri tenevano per definitiva, e appresso nuovo esame di mutarla. Laonde molte questioni durano lunghissimamente, e queste variazioni a libito ministeriale, posto che qualche volta correggano un errore commesso, possono apportare gravissime conseguenze.

In fatto d' istruzione pubblica la legge lascia parimenti non poche incertezze e lacune, alle quali non si è supplito abbastanza coi regolamenti, e questi si rimutarono alla lor volta, o furono emendati da circolari a iosa, ed anche mancò la puntuale osservanza della legislazione scolastica. Per dare un esempio, basti il guardare la questione dell' istruzione religiosa nelle scuole elementari. Dove la legge dice una cosa, altra decisero taluni Comuni, il Consiglio di stato opinò per la legge, il ministro pei Comuni, e la Camera stimò con un ordine del giorno, che non ha nessun valore legislativo, aver tutto composto. D' altra banda giova il riconoscere che in molti casi il Consiglio superiore d' istruzione pubblica era efficace freno al ministro, in ciò sopratutto che dirigendo i concorsi alle cattedre

seppe tenerne sovente lontano uomini mediocri o incapaci. Eppure, salvo il caso di provvedimenti disciplinari da prendersi contro i Professori, il voto del Consiglio era meramente consultivo, e il ministro potea trascurarne l' avviso senza che ne rendesse ragione. Che se in talune materie aveva l' obbligo di consultarlo, in molte era libero, e solo a decidere. Nonostante parve che anche in questi ristretti termini, il Consiglio fosse d' impaccio alla libertà del ministro e ne fu mutata la composizione e l' ordinamento per legge. Questi ebbe facoltà di scegliere a suo grado le commissioni esaminatrici per le cattedre vacanti. Ora apparisce chiaro come assai più difficile riesca ad un solo uomo di ben comporle per ogni facoltà di studi; e se anche egli vi ponesse la migliore intenzione, non eviterebbe qualche taccia di parzialità, di che oggi si odono dovunque levare alte le grida. Similmente il ministro libero dalle pastoie del Consiglio, mostrò di prendere sulla istruzione mezzana provvisioni che contrastavano alla legge; i sussidi non apparvero dati con eque lance, in generale l' arbitrio ministeriale è lamentato in questo ministero più fortemente che in ogni altro.

Certo non mancarono irregolarità e talvolta soprusi nei primi tempi del nostro risorgimento: uomini dappoco, e talvolta anche di fama men che onesta furon chiamati all' insegnamento solo perchè si vantavano di patriottismo, ovvero erano preti spretati e frati sfratati, il che fu esempio pessimo e cagione di danni

all'insegnamento, dal quale molti padri di famiglia per ciò abborrivano. Ora il favore è passato ai politicanti, e abbiamo veduto introdursi negli uffici uomini nuovi, ispettori e presidi mutati di circolo o promossi, per merito di faccenderia elettorale e fatto man bassa sovra impiegati provetti e rispettabili. Non parlo degli incoraggiamenti alle arti, nè degli invii di commissari a congressi e ad esposizioni internazionali, dove la politica talvolta designò tali uomini che erano al tutto ignari della materia, e l'Italia ne scapitò al cospetto degli stranieri. Certo è che abusi partigiani d'ogni maniera non mancarono.

Il ministro di agricoltura e commercio ha balìa in molti punti che le leggi non determinano precisamente, e v'ha una materia sopra tutte delicatissima come quella del credito nella quale le sue facoltà sono quasi effrenate. Imperocchè esso può trovar modo di concedere o negare alle società anonime la facoltà di costituirsi in corpi morali, e può eziandio favoreggiare o contrariare gli istituti di credito. Furono accusati fieramente i ministri dopo il 1859 di aver dato irregolarmente alla Banca nazionale, fondata per il solo regno di Sardegna, estensione e privilegio di emissione in tutto il regno d'Italia. Non intendo di esaminare se il decreto eccedesse le facoltà amministrative, ma se eccesso vi fu, può trovar accettevole scusa in quei primi momenti delle annessioni; e ben è lecito affermare che la istituzione delle sedi e delle succursali della Banca in ogni capoluogo di provincia tornò utile all'industria

e al commercio nazionale. Ma venne un tempo di reazione nel quale si voleva assalire da ogni parte la Banca e scuoterla, e se il partito di opposizione fosse andato allora al governo ne avrebbe forse fatto scempio, con grande iattura della cosa pubblica. La salvò nel 1874 una legge, la quale consorziando i vari istituti, e mettendo limite alla emissione dei biglietti, attutì i clamori e temperò le animavversioni. Nondimeno resta pur sempre una lata potestà nel ministro in questa parte del credito pubblico.

La legge sulla pesca (4 marzo 1877) è in generale vaga ed incompiuta, ma ciò che è veramente indeterminatissimo si è quanto riguarda la concessione di tratti di spiaggie, acque demaniali, e mar territoriale; imperocchè si contenta di porvi due riserve, che la concessione non possa eccedere i novantanove anni, e che sia subordinata alle condizioni d'interesse generale, e al conseguimento del fine richiesto. Invece la legge sui boschi (20 giugno 1877) dà adito ai ricorsi contro le decisioni del comitato forestale circa i terreni vincolati, i rimboschimenti, le possibilità e i modi di ridurre a coltura agraria i terreni boschivi, e attribuisce al Consiglio di stato una vera giurisdizione amministrativa, poichè ad esso spetta la finale decisione. Il che io indico per mostrare la differenza e talvolta anche la incoerenza che regna nel nostro diritto amministrativo. Nella legge sulle miniere (20 marzo 1859 parziale ad alcune provincie) la concessione, e la chiusura fu ri-

guardata sempre come atto amministrativo che apparteneva al ministro, sentito il Consiglio delle miniere; ma le questioni circa l'interpretazione, gli effetti e l'esecuzione dei decreti di permesso di ricerca, e di concessione, circa la costruzione di officine, circa i rapporti fra l'amministrazione e i concessionari erano devolute al contenzioso amministrativo che esisteva ancora quando la legge fu fatta. Abolito questo, con Regolamento 20 dicembre 1865 molte delle predette quistioni furono dal ministro avocate a se, e serbate alla sua propria libera decisione.

Nel ministero della guerra toccherò un punto solo ma gravissimo, quello della leva. Contro le decisioni del Consiglio di leva si può ricorrere; ma a chi? al ministro. E con quali guarentigie? Il ministro dee udire il parere di una commissione composta di un ufficiale generale, due ufficiali superiori, e due consiglieri di stato che esaminano i ricorsi senza forme precise di procedimento. E inoltre il parer loro non vincola il ministro, che può a suo grado pronunziare l'ultima sentenza. M'affretto a dire che l'opinione pubblica ha riconosciuto in generale una grande giustizia e imparzialità in codeste decisioni. Ma oltrecchè non mancarono talvolta gravi parole anche davanti ai tribunali, questa imparzialità di fatto si deve alla rettitudine degli uomini preposti a quegli uffici ma non toglie la possibilità di un pericolo, contro il quale gli ordini nostri dovrebbero averci premunito. Ad ogni modo sia questa lode d'Italia nel passato, e augurio

dell' avvenire, che lima di spirito partigiano non potè rodere sinora il ferro adamantino dell' esercito nazionale.

Anche nel ministero della marina, contro le decisioni del Consiglio di leva presieduto dal capitano del porto v' ha ricorso al ministro, che sentita una Commissione analoga alla sopradetta potrà riformare il primo giudizio. I comandanti delle regie navi che trovandosi in paesi lontani, e temendo di avventurare la missione loro affidata, provassero necessità di rifornirsi di marinai, possono levarne sotto la propria responsabilità dai bastimenti mercantili nazionali che fossero ancorati nei porti esteri, sino a concorrenza del quarto dell' equipaggio loro. La legge (18 agosto 1871), dice, che dove risiede un' autorità consolare quest' ordine di leva è dato dalla medesima, parla eziandio di un risarcimento da darsi delle spese di rinvio dei marinai, ma non accenna in alcun modo come l' armatore della nave, che fosse stata non equamente scemata dei suoi marinai, possa farsi rendere giustizia, e conseguire almeno un compenso dei danni sofferti. Dal Codice stesso di marina i capitani e gli ufficiali di porto sono chiamati a giudicare controversie surte in assenza di una parte, e senza appello (art. 15 Regol. per il Codice della marina mercantile). Lo stabilire tonnare, ed opere di piscicultura, le concessioni temporanee di spiaggia sono affidati interamente all' arbitrio del ministro. Solo il giudizio per la legittimità delle prede e per la confisca sarà pro-

mosso dinanzi ad una speciale commissione da istituirsi con decreto reale.

Di questo difetto di guarentigie non può dirsi immune neppure il ministero delle finanze. Però se la necessita di stringere i freni, di riscuotere gli assegnamenti, d'imporre e attuare nuove tasse, obbligò a dure leggi, non tolse che qualche cautela fosse data a difesa del privato. Vero è che il pensiero principale se non unico degli uomini che allora reggevano le finanze, era quello di riordinarle ed assettarle; ogni altro avvedimento cedeva a questo intento, ma è strano che dopo il 18 marzo 1876 non si sia fatto quasi nulla per ripararvi, mentre una delle precipue cause della caduta del ministero fu l'accusa e lo scalpore infinito che si menava per le vessazioni e per le fiscalità. Nondimeno la revisione dei fabbricati si eseguì appresso senza migliorare i procedimenti di accertamento, i quali sono pur gli stessi della tassa di ricchezza mobile: una commissione di prima istanza mandamentale, una commissione di appello provinciale, una commissione centrale di revisione quasi a forma di cassazione. Ma la definizione del reddito imponibile appartiene alla commissione provinciale, dinanzi alla quale il ricorrente può essere inteso, in contraddittorio del rappresentante del fisco, ma è d'uopo che ne sia da lui fatta espressa domanda. Quanto alle dogane, havvi a costa del ministro un collegio di periti, e in caso di controversia fra il contribuente e gli ufficiali di dogana rispetto alla qualificazione delle merci, il ministro delle finanze,

udito questo collegio, risolve a suo grado tali controversie con decisione motivata. Rispetto al dazio di consumo, tutta la materia degli abbonamenti coi Comuni è nelle mani del ministro. Certo quando un Comune si accorgesse che, accettando la somma da lui determinata, ci perderebbe irremissibilmente delle spese, si sobbarcherà piuttosto all'appaltatore governativo; ma non è men vero che se non vi ha da parte di chi governa le finanze grande giustizia ed equità, codesta potrebbe essere sorgente di favori e di dispetti senza alcuna guarentigia: e so ben io per esperienza, di quante difficoltà ed amarezze sia apportatrice una ferma risoluzione d'imparzialità. Potrei noverare qualche altro punto nelle tasse di registro, e nelle questioni per la riscossione delle imposte dirette, dove occorrerebbe qualche clausola in difesa del contribuente; ma il lungo tema mi caccia, e qui più che per analisi accurata io procedo per esemplificazione.

Anche in queste materie finanziarie, nelle quali la ferita è sensibile ad ognuno, tornerebbe adunque opportuna una revisione delle leggi e dei regolamenti per dare maggiori guarentigie al privato cittadino, ed aiutarlo a meglio conseguire una riparazione, se torto gli sia stato fatto. Nè giova che siansi mandate circolari agli operosi agenti finanziari esortandoli a procedere con forme di mitezza e di cortesia. Questi suggerimenti non davano alcuna cautela d'imparzialità, e inoltre la questione vuol essere riguardata anche sotto l'aspetto degli interessi dell'amministrazione. La quale non

deve andar soggetta alle inclinazioni personali, ai favori, ai capricci degli agenti e del ministro. Però se da qualche anno si videro meno durezze, si videro più condiscendenze illegali, quando specialmente c' era di mezzo qualche deputato. Ho udito io stesso le seguenti parole da uomini competentissimi nel dicastero del demanio o delle tasse: se voi volete che queste imposte fruttino, fate che sia chiusa la porta delle raccomandazioni ai deputati. E qui giova dire che le regole generali non mancano per mettervi argine, ma l'abitudine vinse ogni decreto del ministro, e le raccomandazioni continuano a piovere da ogni banda. Mi si assicura che negli archivi della direzione delle imposte dirette esistono documenti autentici i quali provano denunzie di redditi di ricchezza mobile smaccatamente inferiori al vero, ma accettate per deferenza; adoperamenti, interessati, per abbassare i redditi attribuiti ad altri, o per ottenere larghe transazioni su quote di macinazione attribuite a mugnai, i quali avevano già sperimentato giudizialmente i loro diritti ed erano stati condannati in prima in seconda istanza ed in Cassazione. È noto che il Consiglio di stato ha dovuto respingere talune proposte d'accordo con mugnai nelle quali il favore sfolgorava troppo manifestamente.

Il Consiglio di stato e la Corte dei conti sono è vero i due consessi che guardano la conformità degli atti e dei contratti alla legge, e ove occorra metton freno all' arbitrio ministeriale. Ma come dissi il Consiglio di stato non ha giurisdizione che in pochissimi

casi e da qualche anno a questa parte si è preso l'andazzo in cose gravi di udirlo e poi di fare l'opposto dei suoi pareri. Anche la Corte dei conti ha indarno cercato di opporsi ad alcuni decreti che violavan la legge, rifiutandone la registrazione. Ma poichè si può ordinare la registrazione con riserva, il ministero che ha la maggioranza nella Camera, procede oltre, sicuro in ogni caso di conseguire non solo come dicesi un *bill* d'indennità, ma un *bill* di glorificazione, se violando la legge abbia servito gl'interessi e le passioni del suo partito.

L'enumerazione degli atti amministrativi che si compiono senza guarentigia o con guarentigia insufficiente del cittadino, è ben lungi dall'esser qui spiegata in tutti i rami della cosa pubblica. Io ho voluto levarne qualche saggio per dimostrare che niuno dei ministeri ne va esente. Nè volli fare atto d'accusa contro alcuna persona, ma dimostrare che là dove è aperto il varco, la politica s'insinua e le passioni di parte tentano di pigliare il luogo della imparzialità.

Ma se ciò risponde ad uno dei fini del presente volume, a ben più alte considerazioni ci chiama questa enumerazione, pur così imperfetta com'è. L'amministrazione come dissi c'involve da tutte parti; con essa siamo in cotidiane relazioni, i nostri interessi sono nelle sue mani. Ora si vede che una non piccola parte degli atti amministrativi si compie, di guisa che colui che se ne creda offeso non può far ricorso ai tribunali, perchè sarebbero incompetenti a giudicare. Gli rimane

solo di rinfranco il ricorso in via gerarchica. È desso sufficiente in una società libera e progredita? Non è questo un grave difetto del nostro diritto pubblico interno? Non è principio di corruzione? Ma qual rimedio a ciò? Risponderò a questa domanda nell'ultimo capitolo: qui indico soltanto che la Prussia e la Germania posero il problema dinanzi ai Parlamenti loro, e questi stimarono di averlo risoluto ordinando una serie di provvedimenti, dei quali darò ragguaglio più oltre.

Mi resta anche a toccare un altro genere di rapporti, delicatissimi quanto gli altri di che ho detto sopra, ed è quello che passa fra il governo e i suoi medesimi impiegati. Imperocchè l'ideale di una buona amministrazione dovrebbe comprendere la stabilità dell'impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni regolari per anzianità o per merito. Ora qui cominciano altre dolenti note. Poterono i prefetti esser traslocati, rimutati, e persino messi in aspettativa, e poi in disponibilità, e poi a riposo, senza che ne fosse addotta altra ragione che la opportunità del servizio: ma bucinavasi che in taluni casi la ragion vera fosse perchè non garbavano ai deputati della provincia, o alla maggioranza di essi. Abbiamo letto scritture di prefetti che, per eccesso di zelo o per timore di peggio, pubblicamente lamentavano di non essere riusciti nelle elezioni a sconfiggere il partito di opposizione, come se il prefetto fosse mandato a reggere una provincia non per bene amministrare, ma per fare gli interessi della parte politica. Che se i pre-

fetti, e i sottoprefetti sono da tal banda i più travagliati della gerarchia, ciò non toglie che anche in ogni altro dicastero non avvengano ingiusti spostamenti per ragioni meramente elettorali, con gravissimo danno del misero impiegato. E anche fuori di questa contingenza, nella quale la parte politica par che s'imponga, non è raro il caso che un impiegato per la sciagurata nota di male intenzionato rimanga immobile nella sua carriera, mentre un altro che si reputa bene intenzionato levasi di botto ad alti gradi indipendentemente da merito singolare. Abbiamo veduto sospendere concorsi ad un impiego già inoltrati, e non darvi più seguito nominando intanto dei reggenti contro lo spirito della legge, perchè codesti favoriti rimanessero nell'ufficio e acquistassero titolo ad occuparlo definitivamente, godendone intanto i lucri. Abbiamo veduto rimettere in posto tali uomini che già erano stati giudicati indegni non pure di occuparli effettivamente, ma di ricevere pensione di riposo. Qui ancora non vi è altra guarentigia che il beneplacito dei superiori. Un sol caso, quello della destituzione, è sottoposto al giudizio di una commissione.

E poichè ho parlato delle ingerenze politiche, ve n'ha una che sebbene non illegale, pure sotto l'aspetto morale spicca maravigliosamente, ed è l'essersi contravvenuto più volte alla legge delle incompatibilità parlamentari la quale prescrive che durante il tempo in cui il deputato esercita il suo mandato, e sei mesi dopo, non potrà essere nominato a verun ufficio retribuito.

Ma non vorrei accusare più l' un partito che l'altro, e parmi di nuovo udire che, sin dalla origine del regno d' Italia, occorsero, fatti di questa indebita ingerenza della politica nell' amministrazione. E cogliendo al volo la mia citazione dello Zini, mi si rimbeccherà che il suo libro *dei criteri e dei modi di governo nel regno d'Italia,* pubblicato nel marzo 1876, raccoglie appunto molti fatti contro le amministrazioni precedenti. È vero. Questo libro comparso nel momento in cui la sinistra saliva al potere, ebbe grande opportunità e parve un atto d'accusa contro il partito che dalle origini del regno sino al 1876 aveva tenuto il governo della cosa pubblica. Piacque forse più per le passioni che lusingava, di quello che fosse inteso per ciò che v'era di giusto e di vero. Imperocchè il punto che l'autore aveva preso a trattare ha molta analogia con ciò che sin quì ho discorso. Io mi trovo alquanto a disagio nel parlarne, e chi ha letto questo libro dello Zini, e le sue istorie non penerà ad intenderlo: però mi sforzerò di essere esatto nel riferire, equo nel giudicare. Or dunque egli censura innanzi tutto quello zelo di autorità pel quale il ministro rifugge dal sindacare l'operato dei suoi agenti, e dice che ciò conduce a nascondere errori, dissimulare fuorviamenti, negare colpe, scambiando la dignità e inviolabilità della legge con l' interesse del partito. *Hinc mali labes,* non volersi rimuovere gli autori degli scandali a pretesto di non iscemare l'autorità dei reggitori della cosa pubblica. E fin quì sono del suo parere interamente. Appresso

[illegible] sotto [illegible] primi periodi del governo nuovo e degli anni che vi furon ministri; modificate circoscrizioni amministrative per conformarle alle giudiziarie, e anche senza questi pretesti; soppresse violentemente da un R. Commissario tutte le amministrazioni delle Opere pie di una provincia contro il disposto delle tavole di fondazione, per surrogarvi la Congregazione di carità. Critica le mutazioni introdotte per semplice decreto nell'ordinamento del Consiglio dei ministri, la riunione nel medesimo prefetto delle attribuzioni civili e militari: denunzia modi illegali ed iniqui adoperati per estirpare il brigantaggio dalle provincie napoletane, mandati agenti provocatori per sorprenderli, e talune uccisioni fatte in simulata fuga, messe guardie e piantoni a spese delle famiglie dei renitenti alla leva, e dei disertori, e tagliati acquedotti per assetar terre che davan loro rifugio. Accusa i ministeri precedenti di aver soldato e sovvenuto la stampa, di aver tramutati e rimossi buoni prefetti perchè non grati a qualche deputato influente, e per la medesima ragione tolleratone altri, sebbene dessero manifesti segni di mal costume. Poi dipinge quelli che chiama proconsoli tiranelli, cioè: questori e delegati ai quali si menava buono qualunque sopruso, purchè sapessero farsi belli di aver sventate congiure immaginarie, e salvata la società da pericoli non mai esistiti; e intendenti e agenti della finanza allora premiati quando tribolavano maggiormente i contribuenti. Vede il lettore che io non attenuo le accuse.

Questi fatti poniam che in parte siano veri, in parte sono esagerati. E nel primo periodo della nostra unità nazionale, trovano se non giustificazione almeno scusa nella novità del regno, e nei pericoli ond'era attorniato. Così per esempio la persecuzione del brigantaggio poteva riguardarsi come stato di guerra, e non è equo sentenziarne col criterio dei tempi normali. È da pensare alla diversità di legislazione in sette Stati, e all'incertezza della giurisprudenza in un periodo di formazione. È anche da notare che dalla salvezza delle finanze dipendeva il credito e l'onore del nuovo Stato. Laonde l'autore errò a mio avviso giudicando certi fatti, come se lo Stato fosse in condizioni ordinarie e non piuttosto straordinarissime, e attribuendo a colpe di uomini ciò che era effetto del tempo, e delle circostanze almeno per la massima parte. E non è da tralasciare questa considerazione, che mano a mano che lo Stato si assolidava, e pigliava ordini comuni, quegli inconvenienti venivano diminuendo. Ad ogni modo poi non si dee aver vergogna di confessare che v'ha del vero nel libro dello Zini, che inconvenienti vi furono, che errori si commisero, benchè io per parte mia so e sento di poterli chiamare involontari. Se non che l'autore medesimo avendo sperato che il 18 marzo 1876 ponesse fine non solo, ma riparo a questi inconvenienti, fece manifesta la sua buona fede, quando più tardi e nelle lettere e nei discorsi che ho citati sopra, riconosce che le sue speranze erano state frustrate, che la cosa

pubblica era andata peggiorando, che si erano rivelati fatti non mai prima veduti, che le guarentigie della giustizia amministrativa venivano ognora più scomparendo, che la parola riparazione era diventata uno scherzo melanconico.

Prima di chiudere il presente capitolo, voglio fare un' avvertenza che è capitale. Io ho parlato sempre del governo, e delle sue indebite ingerenze nell' amministrazione; ho mostrato i danni dello spirito di partito che vi penetra e la guasta. Ma non vorrei che altri credesse che codesto spirito nei paesi liberi rimanga solo nelle alte sfere del Parlamento, dei ministeri, degli uffici centrali. Esso si svolge egualmente nella Provincia e nel Comune, e vi produce i suoi letali effetti. Che se questi sono assai minori in estensione, sono maggiori in intensità, imperocchè i rancori locali attizzano le ire, e la tirannide del tuo vicino è più vessatrice ed odiosa di quella di un' autorità remota e centrale, la quale se non altro dà alle cose una importanza meno sproporzionata al vero esser loro, e non è mossa comunemente da astii personali. Laonde si può dire che fra arbitrio ed arbitrio, sia meno penoso sobbarcarsi a quello del ministro, che a quello di una autorità locale elettiva. Pertanto allorchè investigheremo i rimedi al male che abbiamo descritto, sarà mestieri che noi discendiamo dall' amministrazione nazionale alle locali, e che cerchiamo come si possa estendere e mantenere la imparzialità non solo nella prima ma eziandio nelle seconde.

In Italia vi sono delle Provincie amministrate in modo eccellente: vi sono anche dei Municipi condotti con regolarità esemplare, e nei quali si direbbe rivivere la vigoria e il sentimento intraprendente de' nostri antichi padri. Ma delle une e degli altri ve n'ha purtroppo che procedono male, e l'interesse pubblico vi soggiace a quello di pochi, perchè l'amministrazione è guasta e viziata. Là i partiti pigliano la politica per manto, ma in realtà traggono origine il più delle volte da odii inveterati fra le famiglie principali del Comune, e l'una tende a porre l'altra sotto gravi pesi e quando riesce ad assicurarsi la maggioranza, nessun riparo vi può far la gente. Imperocchè il partito vincitore occupa il Municipio, la Provincia, i Consigli direttivi delle opere pie, delle scuole, e talvolta anche degli istituti di credito, escludendone interamente i suoi oppositori; e quivi scapestra a suo libito. Le tasse son votate nell'interesse del partito trionfante, e la sproporzione che si vede in qualche luogo fra le imposte dirette e le indirette n'è argomento manifesto. Si legge di qualche Comune dove le guardie daziarie, veri satelliti dei padroni loro, lascian passare la roba degli aderenti e compensano il bilancio comunale gravando la mano su quelle degli avversarii. Le rendite del Municipio alimentano i parenti e gli amici: dànnosi loro gli appalti delle opere pubbliche. E gli appaltatori, e gli avvocati che li difendono signoreggiano senza freno. La polizia essendo in mano del sindaco, i certificati di buona condotta, le informazioni al pretore per le am-

comunale, del deputato politico? A gran pena ei salverà sè medesimo, destreggiandosi, e godendo i benefizi del tempo; al più ne farà relazione al governo aspettandone le risoluzioni. Anche in questi casi il ricorso e le querele dei singoli cittadini vanno dispersi al vento, e l'art. 110 della Legge comunale e provinciale dichiara che i sindaci non possono esser chiamati a render conto dell' esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, e previo il parere del Consiglio di stato. Il problema dunque si pone negli stessi termini che ho detto sopra rispetto al governo: Il cittadino e l' ente civile che si crede leso da un' atto amministrativo delle rappresentanze comunali e provinciali, a chi dee ricorrere? e quali procedimenti debbono stabilirsi perchè il ricorso ottenga giustizia?

Conchiudo questo ormai troppo lungo discorso. Nel capitolo precedente mostrai che la forma di governo costituzionale, e sopratutto parlamentare sembra aver di necessità indole di governo di partito, in questo senso che l'indirizzo generale politico vi appartiene a quell'accolta di uomini, che esprimono le tendenze della pubblica opinione, nella sua maggioranza, in un dato momento. Mostrai eziandio che il governo di partito ha alcuni inconvenienti insiti per guisa che non sembrano potersegli torre senza per così dire alterarne l'essenza. Nè il discutere altre forme di governo o la possibilità stessa di un reggimento diversamente ordinato

conveniva alla mia trattazione. Ma oltre i difetti politici congiunti ad ogni governo di partito, ve ne sono altri nei quali esso sdrucciola assai facilmente, e che non gli sembrano così connaturati da doversi dire che necessariamente e inevitabilmente lo seguano. Questi difetti nascono quando lo spirito di parte, dalla politica s'insinua nell'amministrazione, e nella giustizia civile e penale.

L'esperienza ci ha dimostrato che anche l'Inghilterra, che è l'esemplare di questa forma di governi ponderati e parlamentari, non fu scevra di tale difetto, ma in piccole proporzioni, e ne risanò ben presto per vigorìa degli animi, e per virtù della locale amministrazione decentrata. In America il male scoppiò con terribile intensità, e perdura, anzi, cresce tanto da togliere al Parlamento e agli ufficiali pubblici credito e rispetto. Ma la libertà individuale è colà tanto grande, e le attribuzioni del governo così minime dirimpetto all'attività sociale, che quella putredine sta ristretta in un piccol cerchio di politicanti, e per ora almeno il popolo continua il suo cammino, e, pur conoscendo e sovente spregiando i suoi reggitori, gli pare che il tempo possa spendersi in alcun che di meglio che nel correggerli. Nei paesi germanici, il parlamentarismo non essendo così spiegato, non vi generò tanti guai, nondimeno poco bastò per rendere avvertito il pericolo, e per tentare di porvi un rimedio. Maggiori inconvenienti si manifestarono nei popoli così detti di razza latina, laddove l'amministrazione è accentrata, nella Francia,

nella Spagna, nella Grecia. Nell'Italia, sebbene venuta da poco tempo a libertà non fu difficile avvertirne i segni fin dalla prima origine: gl'inconvenienti crebbero rapidamente col cessare del periodo eroico del nostro risorgimento, e vanno prendendo proporzioni spaventose.

Se le cose dovessero continuare di questo passo, è evidente che il governo parlamentare perderebbe ogni prestigio, e verrebbe in uggia alle popolazioni, le quali più che di guarentigie politiche, hanno bisogno di giustizia austera e di amministrazione imparziale. Questa difficoltà aggiunta alle altre che rendono cotal forma di reggimento assai delicata nel suo esercizio, potrebbe porgere occasione a inquietudini, commovimenti, e sommosse, per l'antico e falso vezzo di sperare che mutata la forma di governo i mali cessassero; mentre invece diverrebbero più gravi e più molesti. Però bisogna por mente ad essi con sollecitudine, ed esaminare i mezzi di prevenirli e di rimediarvi; se non in modo assoluto ed intero, almeno per la maggior parte e per la più pungente. Io mi farò adunque ad indagare quali rimedi possano escogitarsi, affinchè oltre ai danni, direi così, inevitabili in un governo di parte, non ne sorgano altri accidentali ma anche più temibili; o come, sorti che siano, possano essere tolti. E perchè la ricerca sia più piena, mi farò prima ad esaminare se fosse possibile un governo parlamentare senza esser governo di partito.

CAPITOLO TERZO

SE SIA POSSIBILE UN GOVERNO PARLAMENTARE SENZA PARTITI

CAPITOLO TERZO

SE SIA POSSIBILE UN GOVERNO PARLAMENTARE SENZA PARTITI.

Io ho delineato nel capitolo primo i pregi ed i difetti del Governo di partito che sono per così dire da esso inseparabili. Ho quindi toccato nel capitolo secondo di altri difetti che facilmente vi si aggiungono e sono anche più pericolosi perchè s'insinuano nella giustizia e nell'amministrazione, e guastandole traggono la società a mali altrettanto gravi e intollerabili quanto quelli del dispotismo. Natural cosa era che gli avversari del governo costituzionale ne traessero argomenti a fortemente combatterlo, e così fecero. Taluni hanno spinto il furore sino a chiamarlo barbarico a cagione appunto del sistema della gara e vicenda dei partiti, e delle diffidenze e contrapposizioni fra i pubblici poteri. Ma costoro messi poi alla prova d'immaginare qualche cosa di più perfetto falliscono, o disviano sovente in pedanterie rancide o in astrattezze impraticabili. Imperocchè essi non considerano ciò che toccai sopra, cioè che disputando di forme di governo si tratta non d'immaginare l'ottimo, ma

pubblica era andata peggiorando, che si erano rivelati fatti non mai prima veduti, che le guarentigie della giustizia amministrativa venivano ognora più scomparendo, che la parola riparazione era diventata uno scherzo melanconico.

Prima di chiudere il presente capitolo, voglio fare un' avvertenza che è capitale. Io ho parlato sempre del governo, e delle sue indebite ingerenze nell' amministrazione; ho mostrato i danni dello spirito di partito che vi penetra e la guasta. Ma non vorrei che altri credesse che codesto spirito nei paesi liberi rimanga solo nelle alte sfere del Parlamento, dei ministeri, degli uffici centrali. Esso si svolge egualmente nella Provincia e nel Comune, e vi produce i suoi letali effetti. Che se questi sono assai minori in estensione, sono maggiori in intensità, imperocchè i rancori locali attizzano le ire, e la tirannide del tuo vicino è più vessatrice ed odiosa di quella di un' autorità remota e centrale, la quale se non altro dà alle cose una importanza meno sproporzionata al vero esser loro, e non è mossa comunemente da astii personali. Laonde si può dire che fra arbitrio ed arbitrio, sia meno penoso sobbarcarsi a quello del ministro, che a quello di una autorità locale elettiva. Pertanto allorchè investigheremo i rimedi al male che abbiamo descritto, sarà mestieri che noi discendiamo dall' amministrazione nazionale alle locali, e che cerchiamo come si possa estendere e mantenere la imparzialità non solo nella prima ma eziandio nelle seconde.

In Italia vi sono delle Provincie amministrate in modo eccellente: vi sono anche dei Municipi condotti con regolarità esemplare, e nei quali si direbbe rivivere la vigoria e il sentimento intraprendente de' nostri antichi padri. Ma delle une e degli altri ve n'ha purtroppo che procedono male, e l'interesse pubblico vi soggiace a quello di pochi, perchè l'amministrazione è guasta e viziata. Là i partiti pigliano la politica per manto, ma in realtà traggono origine il più delle volte da odii inveterati fra le famiglie principali del Comune, e l'una tende a porre l'altra sotto gravi pesi e quando riesce ad assicurarsi la maggioranza, nessun riparo vi può far la gente. Imperocchè il partito vincitore occupa il Municipio, la Provincia, i Consigli direttivi delle opere pie, delle scuole, e talvolta anche degli istituti di credito, escludendone interamente i suoi oppositori; e quivi scapestra a suo libito. Le tasse son votate nell'interesse del partito trionfante, e la sproporzione che si vede in qualche luogo fra le imposte dirette e le indirette n'è argomento manifesto. Si legge di qualche Comune dove le guardie daziarie, veri satelliti dei padroni loro, lascian passare la roba degli aderenti e compensano il bilancio comunale gravando la mano su quelle degli avversarii. Le rendite del Municipio alimentano i parenti e gli amici: dànnosi loro gli appalti delle opere pubbliche. E gli appaltatori, e gli avvocati che li difendono signoreggiano senza freno. La polizia essendo in mano del sindaco, i certificati di buona condotta, le informazioni al pretore per le am-

conseguenza senza gli inconvenienti che da essi derivano. Ove ciò riuscisse possibile, [illegible] sarebbe il rimedio assoluto. Ed è perciò che l'indagine si chiarisce in questo luogo opportuna. Questa possibilità di sbandire i governi di [illegible] è vagheggiata da molti e non solo nei paesi stranieri, ma eziandio nel nostro. E ci spiega quel certo favore che accompagna sempre coloro che si presentano ai comizi e nelle assemblee esprimendo un proposito di personale indipendenza e una volontà risoluta di giudicare ed operare, in ogni singolo caso, secondo quello che stimano bene della patria, all'infuori di ogni partito.

E piglierò le mosse da un grande filosofo, il maggiore forse dei filosofi del nostro tempo, Antonio Rosmini, il quale non solo nella speculazione astratta, ma eziandio nelle indagini giuridiche e politiche mostrò acume d'intelletto, dirittura di giudizio, liberalità di sentimenti, e piglierò il cap. 15 della *Società e del suo fine* nella *Filosofia della Politica*, là dove egli manifestamente invoca come ideale la fine dei partiti, e spera che possa conseguirsi mercè una sana educazione del popolo. E dice così: « Ciò che impedisce la giu-
« stizia e la moralità sociale sono i partiti politici.
« Ecco il verme che rode la società, che confonde le
« previsioni dei filosofi, che rende vane le più belle
« teorie. I partiti politici si possono riferire a tre ori-
« gini, gli interessi materiali, le opinioni sostenute da
« antiche credenze e inveterate consuetudini, e le pas-

In Italia vi sono delle Provincie amministrate in modo eccellente: vi sono anche dei Municipi condotti con regolarità esemplare, e nei quali si direbbe rivivere la vigoria e il sentimento intraprendente de' nostri antichi padri. Ma delle une e degli altri ve n'ha purtroppo che procedono male, e l'interesse pubblico vi soggiace a quello di pochi, perchè l'amministrazione è guasta e viziata. Là i partiti pigliano la politica per manto, ma in realtà traggono origine il più delle volte da odii inveterati fra le famiglie principali del Comune, e l'una tende a porre l'altra sotto gravi pesi e quando riesce ad assicurarsi la maggioranza, nessun riparo vi può far la gente. Imperocchè il partito vincitore occupa il Municipio, la Provincia, i Consigli direttivi delle opere pie, delle scuole, e talvolta anche degli istituti di credito, escludendone interamente i suoi oppositori; e quivi scapestra a suo libito. Le tasse son votate nell'interesse del partito trionfante, e la sproporzione che si vede in qualche luogo fra le imposte dirette e le indirette n'è argomento manifesto. Si legge di qualche Comune dove le guardie daziarie, veri satelliti dei padroni loro, lascian passare la roba degli aderenti e compensano il bilancio comunale gravando la mano su quelle degli avversarii. Le rendite del Municipio alimentano i parenti e gli amici: dànnosi loro gli appalti delle opere pubbliche. E gli appaltatori, e gli avvocati che li difendono signoreggiano senza freno. La polizia essendo in mano del sindaco, i certificati di buona condotta, le informazioni al pretore per le am-

monizioni, i provvedimenti urgenti di sicurezza e di igiene, servono al partito. La lista elettorale è compilata nell'intento di inscrivervi i nomi dei partigiani, e di cancellarne gli avversari. Se altri ricorre, la sentenza della Corte d'appello che ne ordina la rettificazione, spesso arriva tardi o ad elezione già fatta.[1] Nè la tutela della deputazione provinciale consegue il fine pel quale è ordinata, imperocchè, lasciando stare che in alcuni luoghi i sindaci e gli assessori della giunta sono contemporaneamente membri della deputazione, se questa è formata collo stesso spirito, e composta di uomini che si sono già accordati fra loro, invece di vigilare e correggere gli abusi li trascura o li ribadisce. Ed i caporioni in compenso delle reticenze colpevoli e degli affettati obblii, ricevono tutti gli aiuti necessari per diventare deputati, mentre i capi del Comune e di tutti gli istituti che ne dipendono, gli esattori, gli appaltatori pagano il debito loro, rendendosi agenti elettorali. In vero spetterebbe al prefetto rintuzzare queste cattività, e sventare queste trame, ma si cerca di nascondergli il vero, o di aggirarlo con falsi ragguagli. Che se ciò nonostante vede tutto, e da probo e severo amministratore sente in cuore l'obbligo di mettervi riparò, come può egli vincere la resistenza della deputazione provinciale, della giunta

[1] Potrei citare molti, ma mi contento di un solo documento parlamentare. Vedi *Relazione della Giunta per l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia, nominata secondo l'art. 2 della legge 3 luglio 1875* pag. 93. 94, 95.

comunale, del deputato politico? A gran pena ei salverà sè medesimo, destreggiandosi, e godendo i benefizi del tempo; al più ne farà relazione al governo aspettandone le risoluzioni. Anche in questi casi il ricorso e le querele dei singoli cittadini vanno dispersi al vento, e l'art. 110 della Legge comunale e provinciale dichiara che i sindaci non possono esser chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, e previo il parere del Consiglio di stato. Il problema dunque si pone negli stessi termini che ho detto sopra rispetto al governo: Il cittadino e l'ente civile che si crede leso da un'atto amministrativo delle rappresentanze comunali e provinciali, a chi dee ricorrere? e quali procedimenti debbono stabilirsi perchè il ricorso ottenga giustizia?

Conchiudo questo ormai troppo lungo discorso. Nel capitolo precedente mostrai che la forma di governo costituzionale, e sopratutto parlamentare sembra aver di necessità indole di governo di partito, in questo senso che l'indirizzo generale politico vi appartiene a quell'accolta di uomini, che esprimono le tendenze della pubblica opinione, nella sua maggioranza, in un dato momento. Mostrai eziandio che il governo di partito ha alcuni inconvenienti insiti per guisa che non sembrano potersegli torre senza per così dire alterarne l'essenza. Nè il discutere altre forme di governo o la possibilità stessa di un reggimento diversamente ordinato

conveniva alla mia trattazione. Ma oltre i difetti politici congiunti ad ogni governo di partito, ve ne sono altri nei quali esso sdrucciola assai facilmente, e che non gli sembrano così connaturati da doversi dire che necessariamente e inevitabilmente lo seguano. Questi difetti nascono quando lo spirito di parte, dalla politica s'insinua nell'amministrazione, e nella giustizia civile e penale.

L'esperienza ci ha dimostrato che anche l'Inghilterra, che è l'esemplare di questa forma di governi ponderati e parlamentari, non fu scevra di tale difetto, ma in piccole proporzioni, e ne risanò ben presto per vigorìa degli animi, e per virtù della locale amministrazione decentrata. In America il male scoppiò con terribile intensità, e perdura, anzi, cresce tanto da togliere al Parlamento e agli ufficiali pubblici credito e rispetto. Ma la libertà individuale è colà tanto grande, e le attribuzioni del governo così minime dirimpetto all'attività sociale, che quella putredine sta ristretta in un piccol cerchio di politicanti, e per ora almeno il popolo continua il suo cammino, e, pur conoscendo e sovente spregiando i suoi reggitori, gli pare che il tempo possa spendersi in alcun che di meglio che nel correggerli. Nei paesi germanici, il parlamentarismo non essendo così spiegato, non vi generò tanti guai, nondimeno poco bastò per rendere avvertito il pericolo, e per tentare di porvi un rimedio. Maggiori inconvenienti si manifestarono nei popoli così detti di razza latina, laddove l'amministrazione è accentrata, nella Francia,

nella Spagna, nella Grecia. Nell'Italia, sebbene venuta da poco tempo a libertà non fu difficile avvertirne i segni fin dalla prima origine: gl' inconvenienti crebbero rapidamente col cessare del periodo eroico del nostro risorgimento, e vanno prendendo proporzioni spaventose.

Se le cose dovessero continuare di questo passo, è evidente che il governo parlamentare perderebbe ogni prestigio, e verrebbe in uggia alle popolazioni, le quali più che di guarentigie politiche, hanno bisogno di giustizia austera e di amministrazione imparziale. Questa difficoltà aggiunta alle altre che rendono cotal forma di reggimento assai delicata nel suo esercizio, potrebbe porgere occasione a inquietudini, commovimenti, e sommosse, per l' antico e falso vezzo di sperare che mutata la forma di governo i mali cessassero; mentre invece diverrebbero più gravi e più molesti. Però bisogna por mente ad essi con sollecitudine, ed esaminare i mezzi di prevenirli e di rimediarvi; se non in modo assoluto ed intero, almeno per la maggior parte e per la più pungente. Io mi farò adunque ad indagare quali rimedi possano escogitarsi, affinchè oltre ai danni, direi così, inevitabili in un governo di parte, non ne sorgano altri accidentali ma anche più temibili; o come, sorti che siano, possano essere tolti. E perchè la ricerca sia più piena, mi farò prima ad esaminare se fosse possibile un governo parlamentare senza esser governo di partito.

CAPITOLO TERZO

SE SIA POSSIBILE UN GOVERNO PARLAMENTARE SENZA PARTITI

CAPITOLO TERZO

SE SIA POSSIBILE UN GOVERNO PARLAMENTARE SENZA PARTITI.

Io ho delineato nel capitolo primo i pregi ed i difetti del Governo di partito che sono per così dire da esso inseparabili. Ho quindi toccato nel capitolo secondo di altri difetti che facilmente vi si aggiungono e sono anche più pericolosi perchè s' insinuano nella giustizia e nell' amministrazione, e guastandole traggono la società a mali altrettanto gravi e intollerabili quanto quelli del dispotismo. Natural cosa era che gli avversari del governo costituzionale ne traessero argomenti a fortemente combatterlo, e così fecero. Taluni hanno spinto il furore sino a chiamarlo barbarico a cagione appunto del sistema della gara e vicenda dei partiti, e delle diffidenze e contrapposizioni fra i pubblici poteri. Ma costoro messi poi alla prova d' immaginare qualche cosa di più perfetto falliscono, o disviano sovente in pedanterie rancide o in astrattezze impraticabili. Imperocchè essi non considerano ciò che toccai sopra, cioè che disputando di forme di governo si tratta non d' immaginare l' ottimo, ma

di riconoscere ciò che arreca maggior numero di beni, e minore di mali, e similmente che la stessa forma di governo non si attaglia egualmente alle condizioni di tutti i tempi e di tutti i luoghi; e come oggi sarebbe impossibile applicare la costituzione di Solone o di Licurgo o le istituzioni politiche romane, così il governo parlamentare è quello che sembra meglio rispondere alle esigenze della moderna società. Pertanto io lascio costoro alla orgogliosa ed ignorante baldanza onde maledicendo a tutti, sè medesimi adorano.

Ma se il governo costituzionale, divenuto in alcuni paesi parlamentare, sembra rispondere meglio alle condizioni della moderna società, pur nondimeno esso fu introdotto troppo di recente nel mondo, perchè possiamo giudicarlo colla testimonianza dei fatti. La sola Inghilterra ci dà una prova di oltre due secoli, veramente maravigliosa, ma oltrecchè ivi la costituzione aveva sue radici antichissime nella tradizione, e nel costume ancor più che nelle leggi, si può dire che la vera forma parlamentare come oggi s' intende non vi si esercita se non da trent'anni. Ebbe adunque ragione il Principe Alberto marito della regina Vittoria quando pronunziò quella sentenza che a taluni inglesi seppe di forte agrume: *representative government is on its trial.* Che se il governo rappresentativo in Inghilterra si può riguardare come ancora in prova, che diremo noi degli Stati continentali d' Europa, nei quali appena comincia a svolgersi e mostrare i suoi effetti?

Certamente la Francia non ci ha dato un esempio lusinghiero colle sue vicende di monarchia e di repubblica, e si comprende che molti n' abbian sentito disdegno e ribrezzo. Si comprende ancora che la mente di alcuni desiderosa del semplice, si mostri insofferente di far dipendere la buona condotta della cosa pubblica da un sistema delicato e complicatissimo di freni, di valvole, di contrappesi e di equilibrio: ma questi non sono argomenti sufficienti per condannarlo, che anzi nella natura quanto più gli esseri salgono sulla scala della perfezione, e più sono complessi e di molteplici organi forniti: e d' altra banda bisognerebbe aver in mente un altro sistema diverso dalle monarchie e dalle repubbliche rappresentative consuete, e che più si attagliasse ai nostri tempi, e quindi farne soggetto di comparazione. E invero il consiglio più pratico e direi il solo che vien dato è di ritornare alla signoria di un solo, che però si suppone savia, scientifica, assistita da corpi tecnici, e intenta solo al maggior bene delle moltitudini. Si fa presto a dirlo, ma anche di ciò abbiamo avuto saggi dolorosi. E a me pare veramente che sia da concludere col Principe Alberto che il governo rappresentativo è in prova, e che studiandone al lume della esperienza gli effetti, sia da tentare via via di correggerne le imperfezioni, e di renderlo veramente efficace e benefico a tutte le classi della società. Ma codesta è troppo ampia materia al mio assunto, il quale è d' investigare se possa intendersi un governo parlamentare senza partiti, e per

conseguenza senza gli inconvenienti che da essi derivano. Ove ciò apparisse possibile, quivi sarebbe il rimedio assoluto, ed è perciò che l' indagine si chiarisce in questo luogo opportuna. Questa possibilità di sollevare il governo al di sopra dei partiti è vagheggiata da molti, e non solo nei casi straordinari, ma eziandio nei casi ordinari. E ciò spiega quel certo favore che accompagna sempre coloro che si presentano ai comizi o nelle assemblee esprimendo un proposito di personale indipendenza, e una volontà risoluta di giudicare ed operare, in ogni singolo caso, secondo quello che stimano bene della patria, all' infuori di ogni partito.

E piglierò le mosse da un grande filosofo, il maggiore forse dei filosofi del nostro tempo, Antonio Rosmini, il quale non solo nella speculazione astratta, ma eziandio nelle indagini giuridiche e politiche mostrò acume d' intelletto, dirittura di giudicio, liberalità di sentimenti, e piglierò il cap. 15 *della Società e del suo fine* nella *Filosofia della Politica*, là dove egli manifestamente invoca come ideale la fine dei partiti, e spera che possa conseguirsi mercè una sana educazione del popolo. E dice così: « Ciò che impedisce la giu-
« stizia e la moralità sociale sono i partiti politici.
« Ecco il verme che rode la società, che confonde le
« previsioni dei filosofi, che rende vane le più belle
« teorie. I partiti politici si possono riferire a tre ori-
« gini, gli interessi materiali, le opinioni sostenute da
« antiche credenze e inveterate consuetudini, e le pas-

« sioni.... In qual modo adunque la civile associazione
« si difenderà dal pericolo dei partiti? Ecco uno dei
« più difficili problemi per l'uomo di stato, per la filo-
« sofia politica. Contro il pericolo predetto dei partiti
« che tolgano la calma ai governanti e ai governati
« sono proposti due espedienti.

« 1° Equilibrio dei partiti che si collidono. Sistema
« dell' antagonismo sociale.

« 2° Prevalenza di un partito sull' altro in modo
« che questo non abbia mai nè volontà nè potenza di
« ribellarsi. Sistema dell' assolutismo.

« Il primo può bensì fare che la società non ri-
« manga sacrificata alla balìa di un solo partito, ma
« non può mai appagar gli uomini, mantenendoli in
« uno stato d'irritazione. Inoltre se può esservi equi-
« librio per un certo tempo fra i grandi partiti (de-
« mocratico, aristocratico, monarchico) non vi può
« essere fra i minori, che sono innumerevoli come
« gli interessi, le opinioni, le consuetudini. Finalmente
« chi può mantenere l'equilibrio dei partiti? o è un
« partito esso stesso, ed entriamo nel secondo espe-
« diente, o è un Ente al disopra dei partiti, e allora
« si dimanda qualche cosa di estraneo ad essi, il punto
« fermo di Archimede.

« Nè la società è meglio garantita nel secondo
« caso (e quì ne allega alcuni esempi). Vero è che
« un partito impossessatosi del governo acquista dal
« posto in cui si trova delle viste di giustizia e di
« equità che non aveva prima. Ma lasciando da parte

« la riflessione, che dee sempre trascorrere un poco
« di tempo prima che il partito cangiatosi in governo
« abbia preso le abitudini di giustizia e di moralità
« proprio dei governi, noi avremo allora un equo go-
« verno non perchè l'un dei partiti governa, ma per-
« chè un partito ha cessato di esser partito ed è dive-
« nuto un equo governo. Inoltre le minorità a poco a
« poco si ordinano, s'infiammano e finiscono per ro-
« vesciare il partito dominante. » La conclusione del-
l'autore è che i due mezzi sono inefficaci e che nes-
suna combinazione politica è sufficiente a guarentire
stabilmente la società del cattivo effetto dei partiti po-
litici. Rimedio solo è nell' impedire che nascano, colla
sana educazione delle generazioni venienti.

Qui primieramente è da notare che l'autore defi-
nisce il partito così: « Col vocabolo di partito poli-
« tico noi significhiamo un certo numero d'uomini
« che si associano espressamente o tacitamente per
« influire sulla società e farla servire al proprio van-
« taggio. Il partito ha per iscopo il proprio vantaggio
« non la giustizia, la equità, la virtù morale. Partito
« adunque ed equità, giustizia e virtù morale sono
« cose opposte. » Ora se il governo della cosa pubblica
non avesse altro criterio che la giustizia e la virtù,
si potrebbe consentire coll' autore, imperocchè due
partiti in quest' ordine d'idee, non sono ammissibili.
Ma il governo della cosa pubblica sotto la suprema
regola del giusto e dell' onesto, ha un altro criterio ed
è il più frequente, quello cioè dell' utilità pubblica. Per-

tanto se intorno all'utilità pubblica possono aversi idee diverse senza offendere la giustizia, non è così assurda la esistenza dei partiti come parve all'autore. Ed invero per seguir l'esempio che dà egli medesimo non è egli agevole a comprendersi che altri favoreggi la democrazia, l'aristocrazia, la monarchia senza perciò offendere la giustizia e l'equità? per concludere a tal modo bisognerebbe prendere le mosse da più alta sentenza: che non vi è pensiero nè atto meramente lecito, ma che tutti sono doverosi. Se il filosofo roveretano avesse posto mente a ciò, avrebbe inteso meglio la quasi impossibilità di togliere i partiti, e sopratutto non avrebbe definito il partito come una riunione di uomini aventi per unico fine l'interesse privato, e la potenza lor propria. Certamente se si prende le mosse da quella definizione, bisogna combattere a tutta oltranza la esistenza stessa dei partiti, perocchè sono il contrapposto del bene pubblico. Ma il problema, mi sia lecito dire, è mal posto. Imperocchè tenendo pur fermo che in materia di giustizia non vi possano essere più partiti, ma posto che sulla utilità pubblica siano naturali e inevitabili le discrepanze di giudizio, come si può condannare una spontanea unione di uomini che si adoperi a conseguire il fine del bene generale qual è da loro inteso, e con mezzi legittimi? Così adunque dovrebbe porsi ragionevolmente il problema: con quali modi si può impedire che un partito si curi solo dell'utile privato, e si valga di mezzi non legittimi. Nicolò Macchiavelli lo aveva visto chia-

ramente laddove dice: « Coloro che sperano che una « repubblica possa esser unita, assai di questa spe« ranza s' ingannano. Vera cosa è che alcune divi« sioni nuocono alle repubbliche, ed altre giovano. « Quelle nuocono che sono dalle sette e dai partigiani « accompagnate; quelle giovano che senza sette e « senza partigiani si mantengono. Non potendo dunque « provvedere un fondatore d' un repubblica che non « siano nimicizie in quella, ha da provvedere che non « vi siano sette.... Le nimicizie di Firenze furono « sempre con sette e perciò furon sempre dannose, « nè stette mai una setta vincitrice unita, se non in« tanto quanto la setta inimica era viva.[1] » Per repubblica Macchiavelli intende sempre un governo libero, e per setta formata di partigiani quel che Rosmini chiama partito, cioè un'accolta di uomini aventi per fine unico l'interesse privato e per mezzi la forza e la frode. Dove anche Macchiavelli giudica che le sette siano esiziali alle repubbliche, ma non le naturali divisioni; e conforme a questo concetto egli reputa che la disunione della plebe e del senato romano fece libera e potente la repubblica.[2]

Certo è che per istare alla storia moderna, il medio evo ebbe sette anzicchè partiti, sebbene anche nell'intimo senso dei Guelfi e dei Ghibellini si trovi un'idea morale; ma le passioni imperversavano, la violenza era

[1] MACCHIAVELLI. — *Della storia fiorentina.* Lib. 7, pag. 149.

[2] MACCHIAVELLI. — *Discorso sopra la deche di Tito Livio.* Cap. IV.

stimata il solo mezzo per trionfare e l'odio e la vendetta rendevano le discordie implacabili. Il Burckardt nel suo bel libro del Rinascimento italiano afferma che in quell' epoca cominciassero a spiegarsi i partiti, siccome noi li intendiamo.[1] Colla fine della libertà e colla formazione delle grandi monarchie e dei principati assoluti, i partiti vengono meno: anzi la stanchezza di loro inique opere fu una delle cagioni principalissime perchè i popoli si volgessero ad un Principe. Nel secolo passato, quando dalla filosofia mosse di nuovo la scintilla che doveva accender negli animi il desiderio di uno stato libero, questo punto non si trova, per quanto è a mia notizia, esaminato da alcuno di quegli scrittori che s' immaginavano di ricostituire la società dai fondamenti. Essi volevano rifare al XVIII secolo Atene, e Sparta e Roma, e pur facevano astrazione dalle fazioni che avevano insanguinato quelle città, e forse l' essere cessato i partiti da due secoli aveva loro fatto obbliare intieramente questo pericolo. Solo il Montesquieu ne dà un accenno.[2] « Le divi« sioni si pacificano più agevolmente negli stati go« vernati a monarchia, perchè il sovrano ha nelle sue « mani una potenza coercitiva che riconduce i due « partiti; ma in una repubblica sono più durevoli, « perchè il male s' attacca alla potenza stessa che po« trebbe guarirle. » Montesquieu vede nella repub-

[1] BURCKART. — *La civiltà del secolo del Rinascimento in Italia,* tradotto da Valbuse V. 1° pag. 86.

[2] MONTESQUIEU. — *Grandeur et decadènce des Romains,* Cap. IV.

blica (ed egli con questo nome intende come Macchiavelli ogni paese libero) un partito che s'impossessa della cosa pubblica, e quindi lungi dal far cessare la divisione ha interesse a tenerla viva, o almeno non può spegner l'altro: ma non va più oltre di questa semplice considerazione. Nell'Enciclopedia che raccoglie il fiore della dottrina francese del secolo scorso, trovi alla voce *partito* la definizione che segue: « Una fazione, potenza, o interesse, che si con« sidera opposto ad un altro. » Nè Voltaire, nè Rousseau che diedero come il vangelo alla rivoluzione francese, fanno motto della questione che ora ci occupa. Napoleone I trovò la Francia stanca delle fazioni e volle porsi sopra di loro, e le schiacciò come diremo appresso. In quel tempo il Burke formulava forse pel primo la teorica dei partiti come ho detto sopra, ma i francesi poco l'avvertivano. Più tardi gli scrittori più eminenti di diritto costituzionale come il Benjamin Constant e gli altri che lo seguirono appresso, non ne fanno quasi menzione, o almeno non veggono le difficoltà che potevan sorgere dal contrapporsi dei partiti e dall'alternarsi loro al governo.

Del Rosmini ho dato ragguaglio sopra: il Gioberti collega la questione delle parti colla dialettica e ne parla così: « Le voci di parte e di setta accennando « disgiunzione e rottura di un tutto, significano un non « so che di privativo, di manchevole, di vizioso, e però « nella buona lingua le parti e sette politiche si chia« mano anche divisioni, quasi eresie speculative e

« scismi pratici verso l' opinione e unità nazionale.
« E invero ciascuna di esse rappresenta un solo
« aspetto dell' idea moltiforme che genera ed ab-
« braccia compitamente il concetto ed il fatto, il genio
« e l' essere della nazione.... E siccome nel lavorio
« dello spirito l' affetto ritrae dal concetto, elle sono
« rissose e non pacifiche, intolleranti e non concilia-
« tive, parziali e non eque, eccessive e non mode-
« rate, volgari e non generose, sollecite di sè stesse
« anzi che della patria, e licenziose intorno ai mezzi
« per sortire l' intento loro. Tanto che assommata ogni
« cosa tengono più o meno del rovinoso e del retro-
« grado anche quando si credono progressive o con-
« servatrici. Non si vuol però inferire che tutto sia
« falso nei loro dettati, o reo nelle loro pratiche,
« perchè se fosse, non potrebbero avere vita, credito
« e potenza. Ogni setta è l' esagerazione di un vero
« e di un bene parziale, nei quali sta il merito e il
« vizio, l' efficacia e l' impotenza loro, atteso che anche
« il vero ed il bene si corrompono ogni volta che tra-
« smodano a pregiudizio di altri beni, e di altri veri....
« Le parti sono effetto della civiltà immatura, come
« le scuole della scienza primaticcia e manchevole;
« e quasi una reliquia dell' antica barbarie, ma mi-
« gliorata. Nella barbarie il conflitto è violento e si
« spedisce colle armi.... oggi per ordinario la pugna
« si esercita nel campo delle idee e dei maneggi, so-
« stituendo il pensiero e la parola, e spesso l' arte e
« l' astuzia, talvolta anche i raggiri e la frode ai colpi

« e alla forza; il che è certo un notabile avanzo, im-
« perocchè la lotta ridotta a questi termini, se non è
« pacifica nè generosa in sè stessa, è però men bru-
« tale e malefica per gli effetti. E, a mano a mano
« che la civiltà cresce, le parti si emendano, diven-
« tano più eque e tolleranti, più benevole e disposte
« agli accordi: passano dai libelli e dai conventicoli
« ai giornali e ai parlamenti: pigliano una forma più
« moderata e sincera: di private e spesso clande-
« stine diventano pubbliche, di nocive utili; e si chia-
« mano opposizione: la quale è in politica un pro-
« gresso dialettico, e somiglia alla dissonanza artificiosa
« nella musica, alla critica, e alla obbiezione nella do-
« gmatica e polemica dottrinale. D'altra parte esse
« vanno scadendo d'importanza e rimettendo di forze,
« per guisa che se la cultura potesse quandocchè sia
« toccare il colmo, elle affatto si dileguerebbero. Ma
« siccome l'idea e la dialettica compiuta non pos-
« sono raggiungersi che per via di avvicinamento;
« così il progresso della civiltà verso le sette, consiste
« nel migliorarle rivolgendole sempre più al bene, e
« rendendole meno attuose pel male. [1] »

Sismondi nel suo bel libro delle Costituzioni dei popoli liberi, parlando del regime rappresentativo, pone in luce che ciò che costituisce la sincerità del governo libero si è che tutte le opinioni, tutti gli interessi possano essere schiettamente espressi, dibat-

[1] GIOBERTI. — *Del rinnovamento civile d' Italia.* V. I, Cap. 8.

tuti, pesati; e nota che i deputati vengono al Parlamento recando i desideri, i bisogni di una provincia, di una città, di una classe, di una facoltà, di una professione: ma qui si ferma, e non esamina come questi deputati, secondo i desideri e i bisogni che rappresentano, tendano ad aggrupparsi e disciplinarsi nella forma di partito.

Fu presso ai Tedeschi che lo studio dei partiti pigliò un metodo e una forma scientifica. Teodoro Röhmer scrisse intorno a ciò un libro degnissimo di menzione [1] che poi è stato da molti in parte copiato. Scrisse eziandio più tardi il Treitschke, e mirò ad esprimere i mali dei partiti, ma quegli che ha esaminato a fondo la questione più di ogni altro è il Blüntschli [2] il quale conclude che là dove è operosità di vita politica, ivi sorgono di necessità i partiti, giacciono invece dove il popolo è neghittosamente indifferente ovvero oppresso dalla violenza; di guisa che la mancanza di essi è segno d'inettitudine o di oppressione, la esistenza loro di vitalità e di gagliardia.

I partiti politici, secondo il Blüntschli sono dunque tanto più vigorosi quanto la vita politica è più ricca e più libera. La storia della repubblica romana, lo svolgimento della monarchia inglese e dell'Unione americana non si spiega altrimenti che col conflitto dei

[1] Il libro di Teodoro Röhmer intitolato *Lehre von den politischen Parteien* fu pubblicato da suo fratello Federico a Zurigo nel 1844.

[2] BLÜNTSCHLI. — *Charakter und Geist der politischen Parteien,* riprodotto poi nel Lib. XII del suo libro *Politik als Wissenschafft.*

partiti. Le rivalità loro, e gli sforzi generano le migliori istituzioni politiche e traggono in luce forze che prima eran nascoste. Laonde non bisogna credere, come certe anime timide, che i partiti politici siano una debolezza, e una malattia dello stato moderno: imperocchè sono al contrario argomento di vita sana e forte. Il non appartenere ad alcun partito non è punto virtù del cittadino, e il dire di uno statista che è estraneo ai partiti non è lode, ma biasimo. Però giova notare che partito come dice il vocabolo stesso, è frazione di un tutto, per la qual cosa non può senza orgoglio ed usurpazione prendere il luogo dello Stato. Esso può combattere gli altri partiti, ma non gli è lecito finger d'ignorare la esistenza loro, nè sforzarsi di distruggerli. Solo nelle monarchie v' ha un uomo che deve rimanere al di fuori e al di sopra dei partiti, ed è il Re. A lui spetta accordare a ciascun di essi protezione e tutela nei limiti del diritto comune, e tenendo conto del corso mutevole dell'opinione pubblica, accogliere nei consigli del governo quel partito che meglio la rappresenti. Però il partito non dee confondersi colla fazione. Questa ne è la degenerazione e il corrompimento, e riesce perniciosa allo Stato quanto il partito gli è utile. Avvegnacchè ciò che distingue il partito nel vero e legittimo suo senso è che esso non esclude gli altri partiti, ed ha un intento politico il quale è in accordo coi fini dello Stato: ma diventa fazione quando sottopone il tutto alla parte, gl' interessi dello Stato ai propri. La fazione è l'egoismo che trionfa e usufrutta

lo Stato a proprio vantaggio. Il partito ha sempre due interessi, uno particolare ed uno generale come ogni cittadino come ogni corporazione: ma deve sottoporre l'interesse particolare all'interesse generale. Sicchè può dirsi che il partito diviene fazione, e la fazione diviene partito per inversione dei poli, secondocchè vi prevale l'interesse generale o il particolare.

Queste cose aveva scorto anche il Balbo chiaramente: « Le diverse opinioni sullo Stato sono da-
« pertutto. Ma sotto ai governi assoluti non si pos-
« sono esprimere legalmente e quindi si producono
« le fazioni che sono appunto le parti non legali. E le
« fazioni poi diventano congiure, sette, società segrete,
« tumulti di palazzo, e di piazza; sventure tutte e ver-
« gogne nazionali. All'incontro quando le opinioni
« diverse sullo Stato possono esprimersi, ed aspirare
« al governo legalmente, esse da fazioni diventano
« parti politiche legittime, legali, virtuose, onorevoli,
« e talora gloriose, utili allo Stato. » Codeste considerazioni del Balbo come quelle del Blüntschli che ho riferito, sono atte a rispondere in gran parte alle cose dette dal Rosmini, mediante la distinzione fra partito e fazione che è pur quella intraveduta dal Machiavelli; solo vuolsi aggiungere che è facile il trapasso dall'esser di partito a quello di fazione, e per conseguenza la trasformazione di un organo le cui funzioni, secondo gli autori menzionati, sono utili alla sanità del corpo intero, in un fomite di malattia che lo corrompe e lo dissolve.

Nel libro medesimo di che ho parlato sopra, il Blüntschli viene investigando le origini dei partiti, e li divide in sei classi. Quelli che attingono i loro principii ad una confessione religiosa, mescolando l'ecclesiastico ed il civile, come sarebbe il partito clericale o protestante; ovvero che s'appoggiano sopra interessi territoriali o regionali, per esempio un partito del settentrione e del mezzodì, e questi sono assai pericolosi. Già Washington aveva detto: prendete guardia di non distinguere i partiti dalla postura geografica. Quelli che hanno origine dagli interessi di classe e li rappresentano, com'era nei secoli scorsi la nobiltà, il clero, il terzo stato; di che anche la Germania odierna ci dà un esemplare nei così detti *Junker* o feudali, e tale sarebbe anche un partito di operai che sorgesse: e codesti parimente sono funesti. Imperocchè normalmente i partiti debbono aggregarsi per idee politiche, non solo astraendo da confession religiosa, da territorio o da regioni diverse del paese, ma eziandio da ordini distinti nella società. Segue la classificazione dei partiti secondo i principii costituzionali, e qui ci si parano innanzi quelli che prendono nome dalla forma del governo, monarchici o repubblicani, unitarii o federali, accentratori o decentratori. Queste divisioni ebbero ed hanno la ragion d'essere loro nelle grandi questioni sulla costituzione degli Stati che da un secolo agitano il mondo; ma è evidente che una volta costituito lo Stato in una data forma, e assicurata la sua durata sopra solide basi, debbono scomparire. Io però osserverei al Blün-

tschli che per quanto una costituzione sia assodata, pure vi sarà sempre una tendenza o all'accentramento o al decentramento, ad unità o a federazione, a dare al monarca un potere più forte ed efficace, o a pareggiarlo al presidente di una repubblica; e siffatte tendenze senza essere la sola bandiera dei partiti, ne saranno pur nondimeno uno degli amminicoli importanti. Il quinto modo di aggrupparsi è come partito governativo e partito di opposizione. È il modo antico inglese onde si potè dire che nella costituzione della Gran Brettagna è sempre un partito quello che governa. Il fatto è che entrambi i partiti, *whigs* e *tories* tennero a vicenda e secondo l'indirizzo della pubblica opinione, il governo della cosa pubblica, e che per conseguenza ogni partito diventò a sua volta ministeriale e di opposizione. Ed era questo l'ideale che si formava il nostro Balbo, cioè due parti sole quella del ministero e quella dell'opposizione. Però il Blüntschli avverte al duplice pericolo; della opposizione sistematica che recalcitra anche ad intenti che in cuor suo giudica buoni, e del partito governativo ad oltranza che non ha altro fine fuorchè di sostenere il ministero, ed è composto da impiegati o da uomini inclinati a servire l'autorità qual che ella sia e in qualunque forma; i quali però sono a lungo andare per i ministeri un debolissimo appoggio, e talora eziandio un pericolo. L'ultima forma che il Blüntschli chiama la più pura e la più elevata è quella che facendo astrazione dalla religione, dalla classe, dalla regione, dall'interesse, s'informa a prin-

cipii veramente politici e che accompagnano sempre lo svolgersi dello Stato libero. Così fu gran progresso per l'Inghilterra quando i *whigs* s'intitolarono liberali, i *tories* conservatori, lasciando da parte la tradizione, e fondandosi sui due elementi di conservazione e di progresso che sono entrambi essenziali alla vita di una nazione.

Il Blüutschli dà il tipo di quattro partiti di cui due sono normali e gli altri due ne sono per così dire la esagerazione e cioè il partito liberale, e il partito conservatore, indi il partito radicale ed il retrivo. E non è alieno dall'accogliere la comparazione del Röhmer che paragonava il partito radicale alla infanzia, il liberale alla giovinezza, il conservatore alla virilità, il retrivo alla vecchiaia. A me duole di non poter intrattenermi nell'esame delle idee che ogni partito vien formandosi sulla nozione e la forma dello Stato, sul concetto di diritto, di libertà, di nazionalità, infine sulle questioni economiche. Ma in ciò egli era già stato preceduto dal Gioberti, che rispetto all'Italia aveva diviso i partiti in democratico, conservatore, puritano e municipale con poca differenza dalle quattro categorie adottate dal Blüntschli: l'uno e l'altro augurando che conservatori e liberali si alleassero, ed escludessero gli estremi. Ma io mi dilungherei troppo dal pensiero fondamentale di questo capitolo che vorrebbe indagare la possibilità di un governo libero che non sia di partito.

Pertanto parmi di poter da tutte le cose sopra esposte indurre le proposizioni seguenti. È inevitabile che

nei governi liberi si generino opinioni diverse non tanto sul fine che è la prosperità e il miglioramento dei cittadini, quanto sui mezzi più acconci a raggiungerlo. Ho già toccato delle differenze naturali che si riscontrano negli ingegni, nelle tradizioni, nell'ambiente in cui ciascuno fu educato, sopratutto negl'interessi. E ho mostrato che coloro che concordano nei concetti principali, relativi alla condotta della cosa pubblica, sono sospinti naturalmente a riunirsi insieme, ed a congiungere i loro sforzi per far prevalere i pensieri che hanno comuni. Da ciò la origine del partito. Sembra difficile concepire nei paesi liberi uno andamento diverso. Piuttosto si potrebbe dire, allargando il nostro esame, che ciò avviene non solo nella politica, ma eziandio in ogni altra parte della vita scientifica e civile. Persino la teologia non ne va immune, se consultiamo la storia. Vero è che la Chiesa cattolica ha sciolto il problema dello spegnimento dei partiti collo stabilire un'autorità ultima e suprema che definisce in modo infallibile i punti necessari alla eterna salute (o essa risieda nel Concilio presieduto dal Pontefice, come molti credevano un tempo, o nel Pontefice solo quando pronunzia *ex cathedra* come oggi s'insegna): ma ciò presuppone una perenne ispirazione dello Spirito Santo, che non fa difetto mai quando si tratta delle cose essenziali alla fede. Se non che, in fuori di questa ristretta cerchia, anche la teologia cattolica ha molte materie nelle quali una certa varietà di giudizi è permessa e, come dice Sant'Agostino, intorno ad

esse vuolsi lasciare ai fedeli la libertà [1]; e quindi nasce la discrepanza di talune opinioni anche fra i più ortodossi. Or questa discrepanza che è se non il principio del partito? Ma presso i protestanti che non hanno questa autorità infallibile, i partiti sono molti e ardenti, i quali si manifestano nelle varie lor confessioni, tuttocchè abbiano una credenza comune nella divinità della Bibbia.

Lo stesso accade nella scienza in quella parte almeno che non è dimostrata in modo assoluto, e rimane opinabile onde la filosofia antica e moderna fu divisa in scuole: e così la medicina, la economia, la legislazione e persino, secondo Macaulay, le scienze fisiche, e le matematiche. Invero questo concetto può rannodarsi ad alcune leggi generali che regolano la natura fisica e morale. E risalendo sino ad Empedocle a chi non è noto che la sua filosofia poneva nella discordia il principio creatore e conservatore del mondo? Donde i versi del poeta che attribuisce all' amore il principio della dissoluzione:

> . . . . io pensai che l' universo
> Sentisse amor: per lo qual è chi creda
> Più volte il mondo in caos converso. [2]

La quale teorica variamente trasformata si trova sparsa in tutti i filosofi dell' antichità e del medio evo

[1] In necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus charitas.

[2] DANTE. — *Inferno.* Canto XII, v. 41.

sino ai moderni, fra i quali Hegel sentenziò che la contraddizione è il ritmo della vita dello spirito. Gli stessi positivisti odierni non si discostano da un' idea analoga, avvegnacchè dicono che l' unità non si estrinseca che per la diversità: ed i Darwiniani da una o più cellule primitive fanno evolvere tutte le specie. Finalmente l' Herbert Spencer fonda la sua dottrina in ciò che dall' omogeneo semplice ed indefinito erompe l' eterogeneo complesso e definito [1]. Il che in sostanza non è che un riconoscere come legge di natura il contrasto che precede e fa luogo all' armonia. Ma lasciando queste speculazioni, e venendo alla politica, nessuno potrà maravigliarsi che se si trova la divisione ed il partito nella scienza e nell' arte, là dove si tratta d' interessi che toccano ciascheduno da vicino, quivi eziandio si manifesti.

Ma le sue gradazioni sono diverse. Anche nei reggimenti meramente consultativi il partito fa sentirsi, e l' opinione della maggioranza finisce per avere un predominio, però con azione lunga che procede inosservata, e spesso interrotta. Nei governi prettamente costituzionali come la Germania e l' Austria-Ungheria, lo influsso dei partiti è maggiore, ma non sempre decisivo, e rimane contrappesato, talvolta dal volere del sovrano, talvolta dalle tradizioni burocratiche, o dallo spirito militare. Nei governi parlamentari è massimo, perocchè l' assemblea non solo ha potestà di far leggi e

[1] HERBERT SPENCER — *First Principles*. London 1863.

sindacare la condotta quotidiana dei ministri, ma la sua espressa fiducia è per essi condizione vitale, comecchè la scelta loro appartenga al Principe. Dall' altra banda è di sommo rilievo considerare che un' assemblea non potrebbe far opera efficace e perseverante se non è organizzata, e se per conseguenza non v' ha chi sappia e possa dirigerla, or spronandola, or frenandola; sicchè è mestieri che abbia capi riconosciuti, ed una maggioranza loro fedele.

Citano taluni ad esempio Napoleone I, e dicono che egli aveva fondato uno Stato moderno civile, con assemblee deliberanti, e che nondimeno la massima fondamentale dell' esser suo era il soprastare ai partiti. Imperocchè, secondo la sentenza da lui proferita al Consiglio di Stato, governare con essi è lo stesso che mettersi in loro balìa. Io non mi piegherò mai, aveva egli detto, a tale servaggio, e voglio giovarmi di tutti coloro che hanno ingegno e non rifiutano di meco procedere.[1] Certamente quando Napoleone raccolse in sua mano la somma delle cose, i partiti s' erano dilaniati si crudelmente, e avevano immolato ai loro insani furori tante vittime, e così profondamente perturbato tutta l' amministrazione pubblica, che s' era ingenerato nel popolo un cordiale odio contro di essi. Cosicchè al giovane corso già famoso per le vinte battaglie, e pei felici negoziati coi potentati stranieri, tutti si ri-

[1] Vedi Louis Napoléon. — *Les Idées napoleoniennes.* Bruxelles 1839.

volsero come a salvatore, affinchè pigliasse la grande impresa di pacificare gli animi, e di riordinare lo Stato. E così avviene ed avverrà sempre, se i partiti dimentichi del fine comune cioè dell' utile pubblico, si lacerino per motivi d' interesse o di rancori privati e anche se le pugne loro imperversino in guisa da togliere al cittadino la sicurezza degli averi e della persona. Allora i diritti politici appaiono agli uomini piuttosto un pericolo che un privilegio, ed essi sono pronti a farne gitto in favore di chi porge loro in cambio la quiete e l' ordine. Così avvenne di Napoleone, e vi si aggiunse il suo genio singolare, e maravigliosamente atto ad intendere gli istinti popolari e le condizioni del tempo in cui visse. Nè la sua fu tirannide a solo profitto e gloria dell' Imperatore, nè fu governo paterno che si trascinasse sulle orme del passato pur di non offendere troppi interessi; ma fu dittatura acclamata dal popolo francese per introdurre nelle leggi e negli istituti pubblici tutto ciò che lo spirito moderno aveva immaginato di più nobile e di più vantaggioso per l' universale. E a lui invero si appartengono i codici, e l' ordinamento della magistratura giudiziaria, e quello dell' amministrazione in ogni sua parte, a lui la regola e la severità della finanza, a lui l' Università, e lo svolgimento grandioso dei lavori pubblici. Cosicchè non a torto, nonostante il suo furore guerresco, egli potè dire, parlando un giorno al Consiglio di stato, che sino al suo secolo due potestà sole e vere s' eran vedute nel

mondo, la militare e la ecclesiastica; e ch' egli intendeva ora costituirne una terza, cioè la potestà civile.[1] Ma questa costituzione e le riforme in ogni parte della cosa pubblica da lui prendevano le mosse, non dal libero dibattito di rappresentanti del popolo. La sua macchina si muoveva per tre ruote: il Consiglio di stato che, sotto l' indirizzo dei suoi suggerimenti, edificava il tempio delle leggi, il Corpo legistativo al quale dette leggi eran poste innanzi; ed esso senza alcuna iniziativa propria le accettava; e infine il Senato, corpo meramente destinato a conservare la costituzione e gli ordini pubblici. Il tribunato, comecchè avesse tarpate le ali, non potè durare, e fu casso, perchè ogni opposizione ancorchè lieve pareva intollerabile: così era perseguìta la stampa e ogni manifestazione che si discostasse dai suoi intendimenti: tanto che ben può dirsi che il governo napoleonico fu un governo ampiamente consultativo e anche democratico, ma non un governo libero, perchè padroneggiava sopra tutti e sempre la volontà di un solo, alla quale ogni cittadino doveva inchinarsi.

E qui mi accade di fare una osservazione. Se il governo napoleonico era arbitrario in politica, e non ammetteva contraddizioni, però in materia di giustizia e di amministrazione era ordinariamente severo ed imparziale. E ciò spiega il gran favore che accompagnò l' opera sua interna, e quella tradizione che ri-

[1] Id. Ibid.

mase generalmente della bontà degli ordini napoleonici, che noi abbiamo udito decantare per tutto il tempo della nostra giovinezza. Eppure il popolo francese non potè appagarsi lungamente di quella forma di governo; e lo provano due cose, l'una che Napoleone stesso riconoscendo i pericoli di un'autorità illimitata, meditava anche nell'apogèo della gloria, di porre freni a' suoi successori, affinchè ne non abusassero, l'altra che egli medesimo al ritorno dall'isola dell'Elba stimò opportuno, coll'atto addizionale, dare una costituzione sul modello inglese. Nè avvenne diversamente a Napoleone III, il quale dopo molti anni di governo assoluto, sentì la necessità di ridonare alla nazione molti dei diritti che egli aveva in se raccolti, e di deporre la piena autorità, sebbene i plebisciti l'avessero in lui più volte confermata. Quel governo adunque, che usa chiamarsi oggidì cesareo, dura ed ha gran forza sino a che si tratta di liberare uno Stato dall'anarchia, e di riordinarlo, o di conquistare territori, e potenza nel mondo: ma quando per la efficacia sua propria ha ottenuto il primo fine, e le circostanze gl'impediscono di raggiungere il secondo, subito nasce nei popoli il desiderio di partecipare maggiormente alla cosa pubblica. Sicchè questa dittatura ci apparisce piuttosto come un freno temporaneo e riparatore, che come una forma stabile e ordinata di reggimento.

Altri pigliando le mosse da ciò che noi abbiamo toccato sopra, cioè che nel governo costituzionale la

pugna dei partiti sia men cruda, e i danni loro men gravi in raffronto al governo parlamentare, opinano che convenga tenersi stretti al primo e non lasciarsi trascinare al secondo, o tentar di ricondurvisi una volta disviati. Ma, prima di tutto, se è vero che molti difetti si accrescono e spiccano maggiormente colla forma parlamentare, però è da riconoscere eziandio che ne esistono i germi anche nella forma costituzionale la più ristretta. E veramente in Inghilterra l'una ha surrogato l'altra a poco a poco, ma il mutamento s'è compiuto propriamente durante il regno della Regina Vittoria. E nondimeno anche in antico i partiti c'erano, e ferventissimi, anzi più inframettenti che non siano oggi. E la Germania similmente, che è uno Stato prettamente costituzionale, ha già avvertito quei pericoli onde abbiamo discorso, e s'è messa a studiarne il riparo con quell'alacrità ed acutezza che è propria del genio di quella nazione. E inoltre una volta che il passo dalla forma costituzionale alla parlamentare è fatto, riesce difficile revocarlo. L'Italia s'è, per dir così, ricreata in quest'ultima forma, e sarà già grande merito se saprà tenervisi ferma, senza scender anche più in basso: voglio dire che ciascuno dei tre poteri, il Re, il Senato, e la Camera elettiva conservino i loro diritti e li esercitino con fermezza. Imperocchè pur troppo veggiamo i sintomi di una degenerazione; la quale consiste nella tendenza ad annullare le prerogative della Corona, nello irritarsi ad ogni opposizione del Senato e volerne sforzare le decisioni, e

finalmente nell' atteggiarsi dei ministri quasi ad agenti e commessi dell' assemblea elettiva. Dico che questa è una degenerazione, e rende il governo monarchico peggiore della repubblica, sopratutto là dove il presidente è eletto dal popolo, perchè ivi almeno la potestà esecutiva ha una intonazione e una vigoria sua propria, indipendente dai voleri mutabili e spesso capricciosi delle assemblee.

Tuttavia vi sono stati alcuni che hanno immaginato possibile il governo parlamentare senza partiti, e di questi anche recentemente a mia notizia due, uno inglese W. Thornton [1] ed un altro americano A. Stickney, [2] dei quali per esaurir l' argomento mi è d' uopo tener parola.

Lo Thornton prende le mosse precisamente dall' Italia, la quale offre a parer suo uno spettacolo miserevole, colla vicenda continua dei ministeri; onde l' amministrazione rimane incerta o perturbata e manca nella condotta della cosa pubblica ogni legame di tradizione e coerenza. Questa idea era già stata, in generalità, accennata dal Laveleye, [3] il quale avrebbe voluto che qualche dicastero, come quello della guerra, dell' istruzione, dei lavori pubblici fosse retto da amministratori tecnici e permanenti. Questi sarebbero ve-

[1] W. T. THORNTON. — *Parliament without parties Macmillan's Magazine.* January 1880.

[2] *A true republic by* ALBERT STICKNEY. New York 1879.

[3] E. LAVELEYE. — *Essai sur les formes de gouvernement dans les societès modernes.* Paris 1872.

nuti una volta l' anno a difendere il bilancio dinanzi all' assemblea, e senza assoggettarsi a mutazioni ministeriali d' indole politica, avrebbero rinunziato all' ufficio sol quando vi fosse una ragione tecnica o di personale responsabilità. Di ciò avrò occasione di parlare in altro capitolo che risguarda i rimedi. Ora seguitando l' inglese, questi prende le mosse dal concedere che in ogni assemblea, per quanto i suoi componenti siano per singulo indipendenti, vi sono di necessità due andazzi di pensiero, l' uno favorevole, l' altro avverso alle innovazioni. Ma egli vorrebbe che i ministri sapessero acconciarsi sempre alla maggioranza della Camera, e fossero per dir così gli esecutori della sua volontà, senza tenersi punto obbligati a licenziarsi per un voto contrario, salvocchè questo implicasse una censura diretta ovvero una mancanza di fiducia espressa contro la rettitudine o l' abilità del ministro. Similmente rallentando i vincoli che uniscono i membri di un gabinetto, e dando a ciascheduno una maggior padronanza e scioltezza di azione nel dicastero proprio, si avrebbero per avventura e, anche di rado, mutazioni di un ministro, ma non mai di tutti insieme, e cesserebbero quelle perturbazioni che oggi si lamentano.

Qui prima di tutto è da osservare che il ministero secondo questo ideale, non dee mai avere un piano proprio di buon governo, mai nessuna fede o persuasione ferma, ma in ogni cosa sottomettersi alla opinione della maggioranza e non solo sottomettersi ma farsene esecutore. In secondo luogo ogni ministro qui

procede per la sua via senza curarsi del nesso che costituisce l'indirizzo generale della politica. Infine si dà alla assemblea elettiva una potestà illimitata, di modo che il Senato e la Corona divengono quasi un fuor d'opera. Essa sola decide, ma in tal caso i danni di una Camera unica, la quale dispone di tutto, son tanto gravi da fare di questo governo non un tipo di bontà, ma un principio di disordine. Imperocchè un'assemblea, per quanto eletta, è sempre moltitudine, quindi non può nè ideare nè tampoco seguire un piano ben congegnato se altri non la guidi e non gli mostri un fine alto, e i mezzi per giungervi, e non la costringa talora coll'autorità di una meritata fiducia, a non disviarne. E se fra i ministri v'ha chi abbia il fermo convincimento di alcune verità, come potrà patire di essere semplice strumento dell'assemblea? Vi si acconceranno per avventura i mediocri, non coloro che sentano di avere tanto ingegno da guidare altrui. Laonde il disegno di che parliamo muove da idee confuse e si mostra impraticabile: in ogni caso si risolverebbe in una cattiva repubblica, privata di un elemento importantissimo qual è il presidente eletto dal popolo.

La vera repubblica: tale è il titolo, tale lo scopo dello scrittore americano, il quale dopo aver deplorato le condizioni della sua patria, e mostrato i funesti effetti della divisione dei partiti, propone che si esca una buona volta, e per sempre dal presente stato di cose. Il quale a suo avviso produce tre effetti disastrosi: il primo che gli uomini non sono chiamati a

fare ciò che meglio saprebbero e potrebbero; il secondo che quand' anche siano chiamati ad un ufficio i più adatti non si può ottener da loro il massimo di opera utile: il terzo che la corruzione penetra da per tutto e tutto guasta e conduce a rovina. Già ne levai alcuni saggi nel capitolo secondo, e fu codesto libro che mi porse alcuni esempi spaventevoli della partigianeria che imperversa negli Stati Uniti. Ad evitare questi mali egli propone in primo luogo che ciascun impiegato pubblico sia destinato ad una sola qualità di lavoro, e debba compierlo nel modo più assiduo, efficace, e produttivo possibile. A tal fine è mestieri che il suo ufficio non sia a tempo (come è oggi in America) ma permanente, e che cioè duri finchè egli rende buon servigio. Indi che la sua nomina non venga dal popolo (come di presente) ma dai suoi superiori conforme certi titoli prestabiliti, finalmente che i superiori stessi abbiano la potestà di rimuoverlo, se fa male. Fin qui si tratta di riordinare i dicasteri secondo il sistema europeo. Segue che alla cima di tutti questi officiali pubblici sia un Capo del potere esecutivo, eletto dal popolo, ma anch' egli a vita, e responsabile di tutto l'andamento dell'amministrazione verso l'assemblea di che diremo or ora: che in disparte da questa gerarchia esecutiva, vi sia un corpo di giudici, sia pur questo eletto dal popolo, ma stabile anzi inamovibile: che la potestà sovrana infine risieda in un' assemblea, cui spetti far le leggi, decretar le imposte, e finalmente rimuovere qualunque impiegato esecutivo compreso il capo dello

Stato, e i giudici medesimi, quando nella medesima sentenza concorra una maggioranza di due terzi dei voti. Ma l'assemblea non avrebbe nè facoltà di nominare impiegati, nè ingerenza sulla nomina loro, nè azione diretta sulla amministrazione, ma solo un alto sindacato. I membri di quest'assemblea sarebbero anch'essi a vita, non a tempo, e rimunerati in guisa da poter dedicare tutta l'opera all'ufficio loro, senza darsi pensiero di future elezioni.

La nomina degli ufficiali pubblici, e dei giudici, fatta a vita e non a tempo, fatta dal superiore e non ad elezione di popolo, fatta secondo certe regole che stabiliscono i titoli della idoneità che si richiede ad occupare un dato posto e non a capriccio; tutto ciò, come dissi, è già in Europa. E sebbene abbia quì fornito occasione ad accuse infinite e gravissime contro quello che chiamasi spirito burocratico, nondimeno io credo che il nostro metodo sia di gran lunga migliore dell'americano, dove si tramutano e si rinominano tutti o molti impiegati al mutarsi del presidente. È chiaro ed è dimostrato dall'esperienza che quel metodo fruttifica la più ampia messe immaginabile d'interessi partigiani, ed è giustamente accusato di convertire la carriera dei pubblici impiegati in un lotto, mentre lo Stato ne ritrae il servizio minore e men buono. Ma quand'anche il sistema europeo fosse introdotto in America, certo non sarebbe sciolto interamente il problema. Di che fanno testimonianza i nostri continui lagni. Quanto al capo delle Stato nominato a vita

sarebbe questa una specie di monarchia elettiva, con tutti i difetti che furono in essa riconosciuti dall'esperienza, e che resero questa forma di governo la meno sicura e la meno desiderata dai popoli. Avvegnacchè la natura umana è così fatta, che il presidente a vita o il monarca elettivo abbia un grande stimolo a perpetuare la potenza e gli onori nella propria famiglia, e cospiri sempre a convertire la propria dignità in ereditaria. Nè gli riesce difficile il conseguirlo, se fu benefico e glorioso, anzi quanto maggiori sono le sue qualità tanto più il suffragio popolare lo spinge a porsi al di sopra della costituzione. Che se è mediocre e fiacco non potrà osar tanto, ma si studierà di arricchire la famiglia e i favoriti, come dimostrano infiniti esempi storici, e il così detto nepotismo n'è un commentario perpetuo. Nè più lodevole è quell'assemblea sindacatrice, la quale per l'una parte non dà indirizzo alcuno alla politica interna ed esterna, e per l'altra non attinge mai nelle elezioni rinnovellate le forze vive della pubblica opinione. Dal giorno che i suoi membri sono eletti, essi per dir così si distaccano dal popolo che solo potrebbe loro infondere succo e sangue, e ne permangono separati; ond'è assai presumibile che non partecipinò alle mutazioni dei pensieri e dei sentimenti generali; e un bel giorno si sentano in tutto staccati dalla nazione. Si dirà che le elezioni avverrebbero per morte, ma è troppo lento questo succedersi, per corrispondere al voto della democrazia. E quanto al sindacato dei pubblici uffi-

ciali, dove quest' assemblea effigia per dir così l' antico costume dorico, svoltosi nel collegio degli efori, sarebbe assai raro il caso di rimozione del capo del potere esecutivo, e di altri impiegati, non solo perchè occorrerebbero due terzi dei voti dell' assemblea, ma perchè il presidente della repubblica colla sua autorità vitalizia e coll' influsso che necessariamente accompagna le aspettative lunghe, eserciterebbe una influenza stragrande sopra i membri dell' assemblea. E forse si formerebbe fra loro una specie di compromesso, pel quale ciascheduno vorrebbe vivere la vita quieta, senza troppo brigarsi del rigoroso adempimento dei propri doveri. Cosicchè questa forma di governo che non mi par nuova, perchè almeno in parte si è veduta nell' antichità, e non ha fatto buona prova, potrà chiamarsi, se così piace al suo autore, la vera repubblica, ma non è un vero governo libero.

Finalmente a prova della possibilità di un governo libero senza essere governo di partito, si additerà qualche cantone della Svizzera, dove nel Consiglio di stato, che è la potestà esecutiva, si trovano riuniti uomini di opinioni diverse anzi opposte. Il che avviene per effetto del modo della elezione, la quale non viene dall' assemblea ma direttamente dal popolo. E così manca uno dei cardini del sistema parlamentare, cioè che il potere esecutivo non possa reggersi che sostenuto dalla fiducia dell' assemblea elettiva. Ma oltre a ciò, due cose sono a notare: l' una che questa convivenza di uomini che professano idee opposte non

è utile ai pubblici servigi, l'altra che se dura nei tempi ordinari, vien meno e si spezza tosto che sorge una questione importante. Ed anche così come quel Consiglio si trova composto, lungi dal cooperare schiettamente con tutte le forze al comune fine, i membri di esso si astiano, e ne nasce un palese contrasto che rallenta l'andamento regolare degli affari, ovvero una guerra sorda che lo arresta.

Adunque sembra che nella condizione presente delle cose, e nella forma costituzionale, e più ancora nella forma parlamentare, la esistenza e la vicenda dei partiti sia inevitabile. Dico nella condizione presente delle cose, perciocchè io non intendo di pronunziare qui un giudizio assoluto e perpetuo. Passato è il tempo nel quale di certe proposizioni generali si facevano degl' idoli dinanzi ai quali non restava altro che chinar reverenti la fronte, come quelli che dovevano regnare in ogni plaga di paese ed in tutti i secoli. A me è d'avviso che quel *credo*, che fu con tanta passione difeso dagli scrittori liberali della prima metà di questo secolo, meriti di esser riveduto e notevolmente corretto; non già che non ne restino parti importantissime confermate dalla esperienza, ma del sicuro altre svaniranno o perderanno di loro importanza. Che se mi fosse lecito far conghietture sull'avvenire, direi che il progredire della scienza e della civiltà dee restringer la cerchia dei partiti, ed attenuarne i dissensi. Imperocchè mano a mano che una verità è stabilita in modo indubitato, questa vien sottratta

alla parte opinabile, e tutti si accordano intorno ad essa. Così per esempio dal giorno che si è riconosciuto non esser lecito sforzare la coscienza dell'uomo, e le sue credenze dover esser sottratte alla inquisizione punitiva, i delitti di religione sono stati cancellati dai codici, e non è più luogo a conflitto sulla tolleranza dei culti.[1] Similmente, per cercare un altro esempio in materia al tutto diversa, le questioni monetarie poterono far parte dei programmi di partito in Inghilterra, e secondo l'uno o l'altro se ne diedero soluzioni diverse: ma noi abbiamo veduto un ministero conservatore qual era quello di lord Beaconsfield scegliere senza esitazione nelle file del partito liberale un uomo competentissimo, qual era il Goschen, sicuro che egli rappresentava schiettamente anche le proprie idee.

E un'altra prova di questo menomarsi della di-

[1] Il COMTE, nel suo Sistema di filosofia positiva, dice che come nelle scienze fisiche e naturali non vi è libertà di coscienza, così non dovrebbe esservi nelle morali e politiche, e che ciò avverrà quando queste scienze siano trattate collo stesso metodo. Qui è un vero abbaglio nel credere che sia possibile recare le scienze morali e politiche alla determinatezza e precisione delle scienze naturali: imperocchè nelle prime gli elementi sono assai più complessi, e reconditi, e mutevoli che nelle seconde, oltrecchè le passioni assai più fortemente vi si mescolano. E se anche le scienze morali fossero ben definite, vi sarebbe una certa indeterminatezza nelle loro applicazioni, come l'arte del governo. E infine il concetto di libertà di coscienza non è inteso generalmente così come pare che lo intenda il Comte. Imperocchè si esclude qualunque ingerenza del governo nelle credenze del cittadino, ma non si esclude la responsabilità morale dell'uomo nella scelta della sua confessione religiosa.

stanza fra i partiti, la rinvengo eziandio in Inghilterra e la deduco da questo fatto frequente, che spesso un partito combatte, impedisce, ritarda le proposte dell'altro, e poi viene esso stesso a dar loro l'ultima mano e ad eseguirle; come fu il caso dell'emancipazione dei cattolici, della libertà dei commerci, della riforma elettorale che messe innanzi dal partito *whig* furono poi recate in legge ed attuate dal partito *tory*. E che altro significa ciò, se non che una quantità di soggetti cessano di essere disputati, certe nuove forme sono da tutti accettate come rispondenti alla pubblica opinione, e lo stesso indirizzo politico non è più diametralmente opposto? Per usare il linguaggio dei matematici, l'angolo di divergenza fra i due partiti s'è fatto ognora minore, e non solo un partito non si vergogna di prendere dall'altro alcune idee, ma stima ciò esser suo debito e sua gloria. Finalmente anche i Parlamenti si dividono non più in due partiti soli, ma in un maggior numero, quasi gradazioni, e sfumature, per le quali si passa dall'uno all'altro. Ora queste stesse gradazioni e sfumature provano che la differenza nel programma delle due parti non è più così recisa, e così molteplice com'era altra volta, ma che s'è formato un certo raccostamento di opinioni fra loro. Ho detto sopra che la tendenza scientifica del nostro tempo produce l'effetto d'introdurre l'elemento tecnico in ogni parte della cosa pubblica; e l'elemento tecnico è il contrapposto dell'elemento politico, e quanto più quello prevarrà tanto più questo restrin-

gerà la sua efficacia, se pure non si trovi come in meccanica una risultante delle due forze. Ad ogni modo è da credere che nell' avvenire non sarà possibile chiamare al ministero di agricoltura un maestro di musica, o a quello di marina un avvocato.

E similmente lo svolgersi della civiltà e la mitezza del costume non concederà più certi rancori, e certe violenze, che in nome del partito, erano altra volta nobilitate. I dissensi diverranno men aspri, le discordie meno stridenti, e fra i due campi si disegnerà un terreno neutrale, dove sarà più facile lo incontrarsi, senza venir meno alla dignità del carattere. Ma intanto, se vogliamo esser pratici, fa mestieri considerare le cose quali sono al presente. Laddove è libertà di opinioni politiche, laddove la maggioranza decide le questioni, udita la discussione in contraddittorio, ivi convien rassegnarsi ad avere un governo di partito. Suppongasi pure che ciascun partito si proponga egualmente per fine il bene della patria, ma i modi di conseguirlo sono diversi, secondo i principii donde l'uno e l'altro han preso le mosse. E ciò posto, è mestieri sopportare questi inconvenienti, che sono per così dire inerenti a tale costituzione. Ma poichè altri e più gravi mali sono evitabili, fa d' uopo rivolgere attento lo studio ai mezzi di por freno a questi e di prevenirli, o quando già esistono di estirparli. Nè le difficoltà del tema devono spaventare alcuno dall' affisarlo perchè, come ho detto altrove, si tratta o di consolidare le istituzioni sicchè elleno siano amate e difese dal po-

polo, ovvero di cadere in quella specie di scetticismo politico che è il terreno più acconcio alle minoranze audaci per mettere a soqquadro lo Stato, e precipitare la nazione in un mare di guai.

CAPITOLO QUARTO

DEI RIMEDI

CAPITOLO QUARTO

DEI RIMEDI.

Troppo spesso avviene che gli uomini vedendo i mali che nascono dagli ordinamenti ond'è retta la civil compagnia nella età loro, e non sentendosi da tanto di emendarli, sono tentati per disperato di mutarli di pianta, laddove se guardassero anche ai mali che da altri ordinamenti derivano, tempererebbero d'assai i loro mutabili ardori. Il vero è che il filosofo che studia le varie forme di governo, quando s'incontra nel governo costituzionale, e sopratutto nel governo parlamentare, dovrà porre i difetti che abbiamo sopra accennati, e non sono i soli, sull'uno dei piatti della bilancia, ma dovrà anche contrappesarli nell'altro piatto coi vantaggi, e se questi danno il tratto, pronunzierà favorevole la sentenza. E pur divisando i rimedi agl'inconvenienti che vengono dal governo di partito, dovrà rassegnarsi a sopportarne parecchi, perchè nel consorzio umano è vano sperare di aver tutto netto e senza difetto. Le quali cose si attagliano non a questo solo capo, ma ad ogni altra

istituzione. Imperocchè la migliore non sarà mai tale da assicurare ogni bene, e impedire ogni male; ma sarà quella che, in un dato luogo e tempo, va accompagnata dai minimi danni, e produce i massimi appagamenti possibili. Un'altra osservazione preliminare mi occorre di fare, ed è che la politica, come il diritto e l'economia, non solo hanno attinenza colla morale ma sottostanno ad essa. E per conseguenza il rimedio vero ed efficace alle indebite ingerenze della politica nell'amministrazione non si può trovare altrove che nella educazione nazionale. La quale opera per due modi: l'uno è che dove il costume è buono, i comizi eleggono rappresentanti onesti e capaci; in secondo luogo se un deputato prevarica, o influisce sinistramente, si solleva nella pubblica opinione quel risentimento nobilissimo, che è uno dei più fermi sostegni della moralità. Perchè gli uomini si astengono dal misfare quando sanno che al misfatto segue universale la condanna. Al contrario, là dove colui che ha commesso una mala azione è accolto con eguali riguardi e favori dell'uomo illibato, là dove si chiama scaltrezza e abilità il sopraffare e l'abusare, ivi per vero i rimedi esteriori, quali che siano, hanno poco valore, a quella guisa che nel corpo dove sono viziati gli umori, indarno la medicina si affatica di curare un morbo parziale. Laonde tutto ciò che io son per dire va soggetto alle considerazioni predette, cioè che senza moralità pubblica nessun provvedimento ha virtù specifica, ma rimane un mero spediente più o meno efficace.

Il difetto che noi ci proponiamo di emendare consiste nella indebita ingerenza del partito politico rappresentato dal ministero, e dalla maggioranza parlamentare nella giustizia e nella amministrazione. La imparzialità della magistratura, e il rispetto del quale questa dee essere accompagnata dovunque, è la prima e sostanziale condizione del viver libero. Qui cadrebbe veramente in taglio la frase così sovente e vanamente ripetuta che la moglie di Cesare non dee essere neppur presa in sospetto. Ma quali sono i mezzi per sottrarre la magistratura ad ogni influsso politico, quali sono i rimedi, se tali influssi vi hanno penetrato per purgarnela e impedirne i sinistri effetti nell' avvenire? In questa materia io mi sento assolutamente deficiente di cognizioni proporzionate all' uopo, per la qual cosa mi contenterò di notare alcuni punti che mi sembrano comunemente accettati, e almeno a me si mostrano come forniti di efficacia salutare.

Dissi che comunemente si ammette che il primo fondamento della indipendenza della magistratura sta in quella prerogativa che chiamasi inamovibilità, o irrevocabilità, quella prerogativa cioè che la legge attribuisce ad un pubblico officiale, per la quale colui che n' è investito non può esserne privato fuorchè per ispontanea rinunzia, per colpa, o per morte naturale o civile. E questa a me pare una delle più importanti guarentigie del nostro diritto pubblico rispetto ai giudici. Che se talvolta l' ira partigiana invoca le così dette purificazioni, sotto il qual pretesto si vuol far

luogo ai cupidi e agli ambiziosi, l'opinione pubblica sino ad ora condannò severamente simili conati. Ma non basta che il giudice non possa esser privato del suo ufficio: uopo è ancora che non possa esser trasferito ad arbitrio di luogo in luogo. Nella massima parte delle nazioni libere d'Europa. se non erro, la inamovibilità del grado si allarga alla sede. Anche ho toccato sopra come il Vigliani stimasse a ciò provvedere con un decreto del 3 ottobre 1873, come poi quel decreto dal ministro che gli succedette fosse abolito e come ancora la magistratura porti i segni della fiera percossa, e duri il senso di una istituzione perturbata. Io non so se il decreto Vigliani avesse potuto porgere occasione a qualche inconveniente, e di questo non oso giudicare: ma parmi manifesto che il rimettere all' arbitrio del ministro i trasferimenti di sede dei giudici sia una facoltà grandemente pericolosa, e contraria a quello stabile assetto che esercita tanto prestigio nelle popolazioni, e che noi desideriamo come argomento di matura civiltà. Nè giova invocare la responsabilità del ministro come ben mostrò l'Inghilleri in un suo discorso [1], ed io stesso ne parlerò più distesamente altrove per indicare quanto e in quali limiti abbia valore. Ma lasciando stare le considerazioni generali, allorchè il partito che governa ha per sè una maggioranza sicura in Parlamento, questa non solo lo assolve ma lo glorifica anche del-

[1] Discorso del deputato Inghilleri alla Camera dei deputati nella tornata del 10 dicembre 1879.

l'ingiustizia, se gli sembri che sia nell'interesse del partito stesso. E finalmente è mestieri eziandio che la carriera del magistrato sia assicurata nei suoi gradi, in guisa che senza gravi cagioni non possa mancargli quell'avanzamento al quale ogni uomo naturalmente intende. Ed è evidente che bastano alcune nomine o promozioni fatte a volta di cervelli politici, per confondere il sentimento della gerarchia, ed offender diritti o giuste aspettative. E così la speranza di avanzamenti precoci e il timore di abbandoni immeritati menomano la indipendenza della magistratura.

Bisogna dunque che la legge stessa disponga di tutte queste cose, che le nomine e le promozioni siano fatte con certe garanzie. E non si tema che il Governo rimanga disarmato e impotente a correggere i difetti di un tribunale. Perchè le norme regolari delle nomine e delle promozioni, non possono mai togliergli del tutto la libertà sì nello scegliere il giudice fra coloro che hanno le condizioni richieste, sì nel destinargli la prima sede, sì nel ripartire periodicamente le funzioni, sì nel vigilare l'adempimento delle discipline giudiziarie, sì nel promuovere ove occorra dal tribunale contro un giudice o l'applicazione delle pene disciplinari, o il trasferimento della sede, o la rimozione dall'ufficio. Laonde se è utile e necessario che una legge regoli lo stato degli impiegati tutti dell'amministrazione, e dia loro secure guarentigie, questa necessità ed utilità si manifesta in sommo grado quando si tratta della magistratura giudicatrice. E il

medesimo dico eziandio della legge sulla responsabilità loro: parendomi errore voler esentare il magistrato da ogni colpa di dolo, o di violazione di legge. Che anzi quì la prova può esser più facile che nell'amministrazione. La magistratura non dee esser posta in una sfera separata dall'amministrazione propriamente detta; imperocchè sono entrambi rami nei quali si diparte l'esecuzione dalla legge. E quindi non possono darsi che due sole potestà, quella che fa la legge e quella che la eseguisce, l'ultima delle quali secondo il differente obbietto e il diverso modo di azione si distingue in giudiziaria e amministrativa.

Dissi nel capitolo secondo che la istituzione del Ministero pubblico qual è oggi, cioè come rappresentante del governo presso l'autorità giudiziaria, apre il varco ad indebite ingerenze: dissi come apparisca in alcuni casi molesta e perturbatrice. Ma nello stesso tempo indicai la necessità di un magistrato che vigili l'esecuzione della legge, che rappresenti l'interesse della società e che promuova l'azione pubblica contro i reati. Da ciò ne segue che bisogna modificare codesta istituzione senza annullarla bensì adattandola al nuovo concetto, e sottraendola agli influssi governativi. Quali siano i modi speciali di conseguire questo fine io non mi sento in grado specificamente d'indicare, ma fra le altre modificazioni questo mi parrebbe importante di dare ai procuratori del Re quella medesima inamovibilità che si richiede pei giudici sedenti nel tribunale.

So bene quanto la istituzione dei giurati sia te-

nuta in pregio presso le razze anglo-sassoni. Non si riguarda solo come un dovere del cittadino di render la giustizia, ma come uno dei suoi diritti, e dei più cari e dei più segnalati nella vita libera. Di ciò sin dai tempi antichi abbiamo esempi e presso i Greci e presso i Romani.[1] Ma l' Inghilterra ha perfezionato codesta istituzione, la quale è siffattamente entrata nel costume che qualunque altra franchigia sarebbe possibile a togliersi prima di questa. E non solo fu estesa dai giudizi penali ai civili in parte, ma fu trasportata in tutte le sue colonie, anzi in tutti i paesi che fan parte del suo dominio. Ed io delle cose inglesi estimatore grandissimo, sarei inclinato a credere che avrà suo svolgimento e sua durata anche altrove. Pure non posso interamente vincere due cagioni di dubbietà: l' una che si trae dall' indole dei nostri popoli, l' altra dalla tendenza scientifica, che io ho indicato sopra, d' introdurre dovunque l' elemento tecnico. So bene che Seneca ha detto « de quibusdam etiam imperitus judex (quì la parola *imperitus* allude proprio a mancanza di tecnicità, di studio delle leggi) dimittere tabellam potest (cioè pronunziar la sentenza) ubi fuisse aut non fuisse pronuntiatum est (quando cioè si tratta del mero fatto).[2] » Nondimeno è da considerare che in molti casi il fatto e il diritto s' innestano, si confon-

[1] V. Cicerone. — *Oratio pro Cluentio* C. XLIII. — Virgilio stesso nel canto VI, v. 432 mette all' inferno il giudizio per giurati ond' era testimonio in Roma.

[2] Il est impossible, dice P. Rossi *Droit constitutionel* Leçon 30°, d'exprimer le principe du jury avec plus de nétteté.

dono talmente che riesce arduo discernerli. Ad ogni modo la scelta dei giurati è un tema arduo e bellissimo, come pure la facoltà della recusazione sia da parte del pubblico ministero sia da parte del giudicabile. Qui ancora abbiamo l'antico testo: « neminem « voluerunt majores nostri non modo de existimatione « cujusquam, sed ne pecuniaria quidem de re minima, « esse judicem, nisi qui inter adversarios convenis« set.[1] » Il riconoscimento antecedente dei giudici è posto duuque come condizione del riconoscimento del giudizio. Ma appo noi questa recusazione corre rischio di essere strumento di compiacenza o anche di sentimenti partigiani. Ad ogni modo io mi tengo a questo voto, che colla scorta della esperienza l'istituzione sia condotta a maggior perfezione, e possa un giorno come in Inghilterra divenir succo e sangue nel popolo, imperocchè rimanendo com'oggi è, troppo sarebbe macilenta e stentata a guisa di una pianta in terreno disadatto che non porta frutti saporosi.

Piacemi ripetere ancora che non è in me competenza a discutere con profondità questa materia: oltredicchè ciascuno di questi argomenti, per essere trattato a fondo, richiederebbe un libro speciale, ed io non fo che toccarne i sommi capi. Nondimeno aggiungerò che il numero dei tribunali parmi abbondi soverchiamente. Certo se si pigliasse per base organica della magistratura la terza istanza, il primo grado verrebbe oc-

[1] Cic. ut supra, Rossi ut supra.

cupato dal giudice singolare. E pur mantenendo la base organica attuale, non hanno ragion d'essere molti tribunali a cui mancano le cause da giudicare, e inoltre cinque Corti di cassazione. Ora diminuendo il numero dei giudici sarebbe più facile nel nominarli procedere con rigorosa scelta, scartando gli uomini di mediocre levatura, e di dubbiosa moralità. E se oltre a ciò si accrescesse lo stipendio loro, e si ponessero in condizioni tali da poter vivere con decoro e convenienza, codesto ancora contribuirebbe a sollevarne la dignità. Imperocchè la sufficienza dei mezzi a ben vivere colla famiglia, non solo sottrae l'uomo alle tentazioni, ma eziandio ispira un sentimento d'indipendenza che è custode di virtù.

Risguardando la parte penale nasce dubbio se la indulgenza così grande nel determinare e nell'infliggere i castighi non celi vaghezza di falsa popolarità o influssi partigiani: della quale indulgenza, lasciando stare ogni disquisizione astratta e tenendomi al metodo sperimentale e storico, io non dirò altro se non che essa sembra convenir meno all'Italia dove i delitti abbondano di numero e di ferocia [1] di quello che alla Francia, alla Germania. alla Inghilterra, dove assai minore è la delinquenza. Eppure quegli Stati perseverano nelle severità del codice, e nel rigore della esecuzione. Quanto poi al procedimento, egli è certo che in un paese libero non può ammettersi la proce-

[1] Lombroso. — *Sull'incremento dei delitti in Italia e sui mezzi per arrestarli.* Torino 1879.

dura scritta o segreta, ma sibbene la orale e pubblica. Ma qui ancora è d'uopo esaminare i modi pei quali la pubblicità non addivenga a sua volta un ostacolo alla imparzialità del magistrato. Laddove il giudizio piglia sembianza di uno spettacolo, al quale si va ad assistere per moda, come la donna romana ai ludi dei gladiatori nel tempo della decadenza, laddove l'incolpato non che arrossire e mostrar pentimento inorgoglisce sfrontatamente, e si vanta del suo delitto, o per lo contrario, come pur si vede talora, ei si sente in faccia al popolo vilipeso e calpestato innanzi la condanna: laddove il difensore non ha altro fine che di far pompa di eloquenza e di cattivarsi gli applausi della moltitudine; in un ambiente siffatto è lecito dubitare se la giustizia sempre trionfi. A tutto ciò si richieggono dei freni, ma io lascio agli uomini esperti nella materia di divisarli. Conchiuderò solo che se la giustizia è la più importante parte del governo, se anzi è l'elemento vitale d'ogni società, pure i rimedi sono men difficili ad apprestare, e si può eziandio soggiungere che oggidì sono meno urgenti.

Ora passando all'altra parte delle indebite ingerenze di che trattiamo, cioè quella che si manifesta nell'amministrazione, qui mi sento alquanto più ad agio, sebbene intenda di accennare piuttosto che di dimostrare. Ricorderò prima quel che dissi nel capitolo secondo, cioè che nei paesi nostri l'amministrazione c'involve da ogni parte, e abbiamo con essa continue relazioni. Non v'è cittadino che o per le contribuzioni,

o per la leva, o per la polizia, o per i servigi pubblici, o per le scuole, o per la proprietà, o per le industrie, o pel lavoro non si trovi direi quasi quotidianamente a fronte dell' amministrazione. La quale colle sue ordinanze e coi suoi atti tocca all' interesse di tutti, vigila all' osservanza delle leggi e dei regolamenti, e non solo decide sulle controversie, ma eseguisce le proprie decisioni. Questo carattere di attività preventiva e responsabile è ciò che la differenzia dalla giustizia giudiziaria, che sentenzia ma richiesta, reprime sempre ma non previene, e non ha altra responsabilità fuor quella della legalità delle sue decisioni secondo coscienza. Ora posto questo intimo nesso che esiste appo noi fra i cittadini e l' autorità esecutrice in quanto amministra, chiara apparisce la tentazione del partito che è al governo, di insinuarsi nell' amministrazione e di valersi di questo potente mezzo e di influssi così frequenti ed estesi per assicurarsi durevole potenza. In questo caso è troppo facile che l' interesse pubblico venga sottoposto all' interesse del partito, e di coloro che lo compongono.

Il quesito pertanto si presenta in questa forma: È egli possibile sottrarre l' amministrazione alle ingerenze dei partiti? V' ha egli un rimedio come oggi suol dirsi radicale, cioè che sterpi il male dalla radice? In verità questa panacea non esiste, ma dallo studio che può farsi presso altre nazioni civili si scorge che per tre modi si può temperare la perniciosa ingerenza di che parliamo, e correggerne gli effetti.

O diminuendo le attribuzioni dell'amministrazione pubblica, e lasciando alla libertà individuale e alla iniziativa privata la cura non solo degli interessi parziali e locali ma eziandio in parte degli interessi generali.

O decentrando l'amministrazione in guisa che essa sia guidata e compiuta localmente, e da enti morali autonomi.

O finalmente nel caso che l'amministrazione sia fornita di molte attribuzioni, e guidata dal governo centrale, ammettendo ampiamente i ricorsi e disponendo in guisa che siano risoluti e giudicati indipendentemente da esso; il che presuppone che i regolamenti amministrativi abbiano effetti giuridici e che vi sia una giurisdizione speciale.

Col primo di questi mezzi si toglie per così dire la materia soggetta all'abuso, col secondo si tronca l'azione diretta del Ministero e del Parlamento sull'amministrazione locale, col terzo si rivendica legalmente il diritto violato. Del primo modo abbiamo un esemplare negli Stati Uniti, del secondo nell'Inghilterra, del terzo nella Germania.

Qui si presenta, come in mille altre cose civili, la questione dei limiti dello Stato, e l'altra che le è connessa se nella società moderna, esso sia naturalmente indotto ad accrescere gli uffici suoi, ovvero a deporli gradatamente. In questa materia si riscontrano due opinioni estreme; gli uni riguardano lo Stato come un ostacolo alla libertà che convien sforzarsi

quanto è possibile di rimuovere, gli altri come una tutela provvida e benefica che bisogna sempre rafforzare. Ma se la questione è ardua a sciogliersi in tesi generale, lo è assai meno considerata storicamente, cioè in relazione ad un dato tempo e luogo. Ed io ho avuto opportunità di trattarne sebbene per incidenza in parecchi scritti. [1] A me pare che il fine dello Stato sia duplice, primieramente la tutela del diritto, in secondo luogo, la cura di quegli interessi veramente generali ai quali per sè stessi non possono supplire i cittadini e le varie lor maniere di associazione. E siccome lo Stato è un organismo naturale ed essenziale, mentre gli uomini si riuniscono in società, così ne viene che abbia anche un terzo fine quasi sostegno o condizione degli altri, cioè la conservazione propria e delle sue istituzioni fondamentali.

In questo concetto molti per avventura concorderanno: ma la difficoltà nasce nell'attuazione. Imperocchè se il primo di questi uffici può dirsi perpetuo ed assoluto, non è così del secondo, anzi si allarga e si restringe secondo i bisogni della società. Quindi nacque e nasce gran disputa sulla opportunità dell'ingerenza dello Stato in molte materie. E v'ha chi stima che nella forma odierna della società nostra, e col progresso della civiltà, lo Stato dee pigliare un numero ognor maggiore di servigi e di uffici e regolare nuovi

[1] V. *Della Economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto.* Firenze 1859. Le Monnier. — *Chiesa e Stato.* Milano 1878. Hoepli.

rapporti tra i cittadini fra loro e collo Stato medesimo. Di ciò abbiamo esempli frequenti nella parte economica: la trasformazione della industria per la quale di piccola e casalinga che ell'era, è divenuta manifattura in grande, ha richiesto delle nuove leggi che assicurino i cittadini poniamo dagli effetti insalubri di alcune officine, o tutelino la vita e la sanità dei fanciulli, e delle donne che vi sono impiegati. E la serie di leggi che gl' inglesi hanno fatto recentemente e che chiamano legislazione sociale è la prova che persino quella nazione che tanto abborriva dall'assegnare al governo nuove attribuzioni, ha dovuto sobbarcarsi alle necessità del nostro tempo. Codesto è vero; cioè a dire che dallo svolgersi della civiltà nascono nuove relazioni che vogliono essere giuridicamente determinate. Ma è vero altresì che molti altri punti che un tempo erano soggetti all'azione dello Stato, ora sono lasciati alla libertà individuale. Si pensi qual era nei secoli scorsi l'ingerenza dello Stato nelle materie religiose; non pago di penetrare entro alle domestiche pareti, di scrutare la coscienza del cittadino, voleva sforzare le sue credenze. Si pensi qual era la sua ingerenza nella manifestazione del pensiero per mezzo della stampa, quale nella conservazione dei privilegi delle classi nobili; si pensi a tutti gli statuti che ordinavano le arti, le maestranze, prescrivevan loro metodi e dando rigide forme all'industria ne punivano ogni trasgressione; e si vedrà che da un secolo a questa parte si è fatto un gran spolvero di

leggi restrittive della libertà, e il governo ha deposto molti carichi che gli parevano connaturati. E basta il por mente agli Stati Uniti d'America per essere persuaso che una società può progredire, arricchirsi, giganteggiare col minimo d'ingerenza del governo. Ad ogni modo io credo che a mano a mano che i cittadini e i consorzi loro si abilitano colla istruzione e col risparmio a sopperire a certi uffici, lo Stato non ha più mestieri d'integrarne l'opera, e dee restringere il suo compito. Anzi a questo restringimento dee mirare per gradi come ad intento nobilissimo, in quantocchè lascia ognor più largo campo all'attività spontanea dell'uomo e ne solleva la dignità. Nè questo sistema può dirsi che contraddica razionalmente a quello che i tedeschi chiamano Stato di diritto *(Rech-Staat)* e che pare loro il portato più nobile della moderna civiltà: lo Stato cioè dove i doveri e i diritti di ciascheduno sono regolati dalla legge, dove i cittadini sono pienamente guarentiti ed ogni adito è tolto all'arbitrio. Il quale concetto essi contrappongono al buon governo di un tempo, assoluto ma paterno, *(Polizei-Staat)* dove l'autorità ha piena balia di penetrare per dir così nella vita del cittadino. Dico che non v'è contraddizione, perchè questa norma giuridica, questa garanzia del diritto può riscontrarsi tanto in una nazione dove l'azione preventiva del governo sia estesa, quanto in una nazione dove invece la libertà individuale abbia un vasto campo: anzi naturalmente sarebbe in quest'ultimo caso più facile e più

pratico il conseguirla, come è più facile e più pratico determinare e sancire pochi anzicchè molti rapporti civili.

Ma per tornare agli Stati Uniti d'America, ci parrebbe impossibile il recare in Italia immediatamente le consuetudini, e gli ordini di quel paese. Lo scrittore brioso che ha fatto il confronto fra Parigi e New York, [1] può ben deplorare tutte le inutili pastoie che impediscono al cittadino francese di operare con la prontezza e spontaneità del cittadino americano; ma non potrebbe immaginarsi che in un momento si facesse la trasformazione dei costumi dell' una nell' altra città. Le condizioni speciali dell'America e sopratutto i terreni ampissimi da coltivare, tanto ampi che bastano non pure agli indigeni, ma agli emigranti che in gran numero l' Europa versa ogni anno in quelle contrade, permettono molte libertà, che non sarebbero consentite altrove, specialmente dove la popolazione vive agglomerata, e le terre sono tutte occupate. E quand' anche non vi fossero queste così notevoli differenze fra il nuovo mondo e l' Europa, non si potrebbe neppure immaginare il trapasso immediato dai nostri ordini a quelli, avvegnacchè chi è avvezzo alle fasce quando gli son tolte traballa e cade. Ma qui come in altre simiglianti questioni, la differenza è di tendenze: chè laddove gli uni vogliono fare dello Stato non solo un presidio dei diritti, non solo un sussidio dell' attività privata a generale interesse, ma il tutore l' educatore

[1] LABOULAYE. — *Paris en Amerique.*

del cittadino: gli altri in tanto accettano la
educazione dei cittadini in quanto è neces-
te richiesta dalla condizione dei medesimi; e
a questi il dire che taluni atti potrebbe fargli
, e più compiutamente lo Stato; perchè d'altra
pongono sotto gli occhi i vantaggi che ritrae
no dall'esercizio libero delle sue facoltà, il tiro-
, e la responsabilità morale. La prima di queste
che somiglia per dir così a un cattolicismo sta-
e, ed è singolare a pensare che negando la unità
ia Chiesa si voglia surrogarla collo Stato; laddove
risponderi che se vi fosse cosa che potesse giu-
ificare l'accentramento e la tutela, sarebbe appunto
necessità di non errare in ciò che riguarda la eterna
salute.

Concludiamo che se le leggi si moltiplicano per regolare nuovi rapporti fra i cittadini, e da questa parte il còmpito dello Stato cresce, per un'altra parte quella cioè della tutela e della integrazione, le sue funzioni scemano d'intensità, poichè collo svolgersi della civiltà il cittadino si abilita man mano ad operare da sè medesimo. E di quanto le funzioni dello Stato vanno scemando, di tanto l'amministrazione è sottratta all'azione diretta del governo e per natural conseguenza anche alle ingerenze della politica. Porterebbe adunque il pregio di fare una rivista di tutte le leggi e di tutti i regolamenti vigenti nel Regno collo scopo chiaro e determinato di cancellare ogni disposizione che vincoli la spontaneità del cittadino, e non sia necessaria

all'ordine sociale. E di cotali disposizioni se ne troverebbero non poche, le quali possono essere tolte di mezzo o modificate nel senso di lasciare maggior libertà al privato, senza che perciò ne corra alcun pericolo l'andamento della cosa pubblica. Ma codesto rimedio che pure noi suggeriamo come utile, di scemare le forze del Governo accrescendo la libertà è di sua natura lento; onde sembrerà a taluni che meglio possa convenire all'uopo e sia più pratico l'altro metodo che abbiamo indicato come vigente in Inghilterra, cioè il decentramento.

Della parola decentramento si è usato ed abusato, e forse molti l'adoperano anche oggidì senza averne ben chiara l'idea. Il decentramento, come lo si intende generalmente, ha luogo in due forme, o per delegazione governativa ai suoi agenti, o per facoltà attribuite a corpi elettivi. Ha luogo per delegazione quando, rimanendo ferme nel governo tutte le attribuzioni che ha di presente, pur esse sono esercitate a suo nome da funzionari locali senza uopo di ricorrere al governo centrale: il che può praticarsi in modo assai più largo che oggidì non si faccia. Imperocchè v'ha sempre nei dicasteri ministeriali la smania di richiamare al centro le decisioni anche dei minimi affari, la nomina anche degli infimi impiegati. E questo nuoce in due modi, prima perchè rende il disbrigo degli affari stessi più complicato e più tardo, secondo perchè il funzionario locale non sente più alcuna responsabilità dei suoi atti, e anche laddove in

effetto gli compete facoltà, trova più comodo di rispondere a ciascuno se essere mero esecutore di ordini superiori. Il prefetto, per esempio, dovrebbe avere allargata la sfera della sua azione, mentre formalmente rappresenta tutto il ministero. E qualora i capi dei differenti servizi come il procuratore del Re, l'intendente di finanza, l'ingegnere del genio civile, il provveditore degli studi, il direttore delle poste e va dicendo, formassero il suo consiglio ordinario, io non so perchè la nomina di tutti gl'impiegati inferiori non potrebbe essere attribuita loro interamente. E similmente l'esercizio per gran parte del bilancio della spesa. Imperocchè votato il bilancio dal Parlamento, nulla vieta che sia ripartito per provincie, assegnando la somma corrispondente al prefetto ed ai capi di servizio da spendere. Dal prefetto potrebbe nella condizion presente delle cose dipendere il servizio sanitario, quello delle carceri e tutto ciò che riguarda agricoltura, industria, commercio: da esso venire il consentimento ai comuni, provincie, ed Opere pie di acquistare e permutare proprietà: e così va dicendo. Gli stessi funzionari sopra indicati, perchè non avrebbero maggiori facoltà che non abbiano ora? A me pare che gli intendenti dovrebbero in materia d'imposte dirette e di ricchezza mobile giudicare ed eseguire sui richiami per errori materiali, per cessazione di redditi, per iscrizioni dupplicate sui ruoli; in materia di demanio e, dentro certi limiti di tempo e di somma, annullare crediti inesigibili, transigere

piccole cause, affittare o riaffittare beni demaniali, dare licenza di esecuzione ai contratti. In materia di gabelle provvedere agli errori materiali e di trascrizione, agli errori di calcolo nella liquidazione delle tasse doganali ed altro. Similmente nei lavori pubblici parmi che il capo del Genio civile della provincia, una volta stabilito il piano dei lavori, dovrebbe avere anche per le opere idrauliche di prima e seconda categoria maggiori facoltà di attuazione, come pure dovrebbe avere balia, sempre dentro certi limiti di tempo e di somma di provvedere a tutte le opere di urgenza per le quali ogni indugio può riuscire funesto. Io sono ben lungi dal trattare a fondo l' argomento; intendo solo di segnarne alcuni lineamenti.

Veniamo al secondo punto che è quello di allargare le attribuzioni dei corpi locali e dare a questi maggior libertà. Certo la legge che abbiamo non è avara verso il comune e la provincia: direi anzi che a quest' ultima assegna un compito che in certi casi soverchia le sue forze, come la cura dei mentecatti, dei trovatelli. E dico che le soverchia, perchè i trovatelli son portati anche da provincie vicine alle maggiori città, si moltiplicano i manicomi con dispendio esuberante, si è costretti perciò di risparmiare in lavori produttivi, infine le provincie povere sono schiacciate dal peso di codesti oneri. Però mi sia lecito di fare una osservazione preliminare. Quanto maggiori sono le attribuzioni che si vogliono dare ad un Ente locale, tanto bisogna assicurarsi ch' esso abbia le forze corrispon-

denti a bene reggerlo. Dico le forze non solo morali ma materiali: cosicchè l'ordinamento amministrativo dei comuni e delle provincie si collega in modo indissolubile all'ordinamento loro finanziario. Un piccolo comune o una piccola provincia, posto che trovasse fra i suoi cittadini uomini capaci di sopraintendere a tanti atti pubblici, avrebbe pur sempre mestieri di poter attingere ai suoi contribuenti i mezzi pecuniari che a tal fine occorrono. A lume di questo criterio gioverebbe esaminare sino a che punto le attribuzioni degli Enti locali possono essere ampliate. Certo vi sono delle funzioni che il Governo non può delegare ad alcuno: tale è la difesa della patria, la rappresentanza esterna, il mantenimento del diritto privato e pubblico, l'osservanza generale delle leggi, la giustizia e la finanza. Ma altre funzioni potrebbero essere delegate, e in certi paesi lo sono, come dal ministero dell' interno la polizia preventiva, le carceri di custodia, la sanità pubblica; da quello dei lavori pubblici le strade, le acque, i porti minori; da quello dell' agricoltura, industria e commercio la navigazione interna, le foreste, la caccia, la pesca, infine tutto o parte del pubblico insegnamento, delle biblioteche, degli archivi. Ma questo decentramento richiede, come dissi, una forza materiale e morale proporzionata nell' Ente che assume le predette funzioni, ed io persisto a credere che ciò non possa fondatamente sperarsi se non da consorzi di provincie. Quando nel 1861 presentai un disegno di legge sul riordinamento del nuovo regno d'Italia,

v' introdussi un elemento nuovo che era la regione. Dico nuovo rispetto all' ordinamento amministrativo vigente, chè storicamente la regione aveva antichissime tradizioni sì nel medio evo, sì presso i romani. La opportunità del disegno per quel tempo traevasi da questo motivo principale: che la unificazione amministrativa non doveva a mio giudizio farsi affrettatamente, imperocchè essa avrebbe ferito, come ferì, molti interessi, offese molte abitudini, suscitò molte animaversioni. E perciò la regione era principalmente un organo transitorio affinchè si operasse lentamente il trapasso da sette legislazioni ed ordini diversi secondo i diversi Stati, a coordinamento ed unità. Oggi quella unificazione fu compiuta con molti spostamenti e molti dolori, ma fu compiuta, nè potrebbe più la regione avere quel medesimo fine. Però potrebbe averne un altro; se si volessero dare ad Enti locali, e a corpi, elettivi quelle funzioni che ho detto sopra togliendole al governo centrale, converrebbe di necessità che questi Enti fossero più potenti delle provincie, o almeno di molte delle nostre provincie, e supposto ancora che il Governo cedesse loro tanta parte d' imposte quanta corrisponde alle relative spese che oggi sostiene; pure tornerebbe opportuno formare dei consorzi parte obbligati parte facoltativi. Dei quali io non temeva allora la tendenza troppo autonomica, e politicamente separativa, nè la temerei ora, purchè i diritti e i doveri loro fossero ben definiti, e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento

di piccoli parlamenti. Ai quali consorzi di provincie starebbero ottimamente anche i mentecatti ed i trovatelli, come pure la formazione di quei regolamenti d'indole alquanto generale, che mal si conviene a provincie piccole di fare. Fra le leggi che proposi a quel tempo una ve n'era che stabiliva le regole per la formazione dei consorzi sì obbligati sì facoltativi non solo fra privati, corpi morali, e comuni ma eziandio fra provincie. La legge posteriore del 20 marzo 1865 sui lavori pubblici dispose dell'ordinamento dei consorzi ma per pochi casi, strade, scoli opere idrauliche di difesa, e determinò il modo onde i consorzi si costituiscono fra privati, corpi morali e comuni, e i modi anche onde si mantengono, e qui ancora lasciò molte cose incerte o in balìa dell'arbitrio ministeriale. Ma quanto a consorzi interprovinciali, anche ristrettivamente a questo solo fine, non ne fece parola, limitandosi a dire che potranno essere istituiti per legge. Converrebbe dunque riprendere questa materia, determinare quali attribuzioni si possono dare ai consorzi di provincie e non solo di strade e di acque, ma come accennai di polizia, di giudicatura, d'istruzione e va dicendo: e quando vi sarebbe obbligo di consorziarsi, quando facoltà; il modo di costituzione, la durata, e i tributi pecuniari. Per questa via soltanto riuscirebbe agevole esonerare da molti affari il Governo centrale.

Rispetto ad allargare la libertà dei comuni e delle provincie io penso che sia oggi conveniente ancor più che nel 1861 rendere il sindaco elettivo; e to-

gliere al prefetto la presidenza della deputazione provinciale: ma che nello stesso tempo convenga che cessi nella deputazione ogni autorità tutoria. L'amministrazione e la tutela non si vogliono confondere: libera l'una ai corpi locali, l'altra, per quanto riguarda l'osservanza delle leggi, spetti allo Stato. Ho detto altrove che un argomento di abusi e di scandali nell'ordine dei fatti onde favelliamo, fu l'art. 235 della Legge comunale e provinciale che dice potere il Re per gravi motivi di ordine pubblico disciogliere i Consigli. Imperocchè codesta facoltà può divenire talvolta nelle mani dei ministri una minaccia e una punizione per quei Consigli che ripugnino a mostrarsi ossequenti alle voglie di alcuni deputati che vanno per la maggiore; e manca persino la pubblicità di simili deliberazioni e i decreti ne sono sottratti alla registrazione della Corte dei conti, laonde parecchi Consigli sopratutto di piccoli comuni perirono nel silenzio per alta vendetta. Nè il Consiglio disciolto poteva più fare richiami, e intanto i commissari inviati apparecchiavano nuove elezioni secondo gli intendimenti del governo o dei deputati più influenti. È mestieri pertanto che la legge determini precisamente i casi nei quali il Consiglio può esser disciolto, ne chiarisca il procedimento, e lasci adito a una reintegrazione se il diritto fosse stato violato.

Codesti sono modi di decentramento, ma non sono i soli. Ho insistito in tutti i miei scritti intorno ad un altro modo che è quello delle istituzioni autonome for-

manti Enti morali. Finchè lo Stato avrà che fare con cittadini disgregati, finchè gli atomi disciolti si troveranno di contro quel oltrapotente corpo che si chiama lo Stato, ogni conato di resistenza anche giusta sarà vano. Ed è perciò che le democrazie sgranate (per servirmi di questa metafora introdotta dal Romagnosi) si acconciano facilmente ad un padrone, e pur ch' egli rispetti l' uguaglianza, calpesti a suo talento la libertà. L' associazione, organizzandole, raddoppia le forze dei singoli che la compongono, le disciplina e si rende atta per l' una parte a compiere maggiori cose, per l' altra a resistere ad ogni usurpazione. Io ho sovente considerato quanto poco di valore abbiano avuto ed abbiano le istituzioni in Italia: sotto certi riguardi ne hanno forse meno che in ogni altra contrada d' Europa. E se nel rivolgimento che ci condusse all' unità della patria, abbiamo risoluto agevolmente dei problemi che altrove sarebbe stato durissimo di affrontare, se di questo facile successo ci diamo vanto legittimo, nondimeno è mestieri considerare che ciò prova anche la fiacchezza di ogni corpo morale, che alla volontà ed anche agli arbitrii di un governo non osa tener testa. Ora guardando l' avvenire, importerebbe assaissimo il costituire nuove istituzioni secondo la forma che la civiltà moderna consente, e dar loro vita e vigore. Imperocchè ciò che fu utile a noi quando si trattava di distruggere il vecchio, potrebbe diventar pericoloso se per un momento la maggioranza del Parlamento fosse nelle mani di quelli che si appellano radicali. Ora

niente vieta, e l'esperienza credo ne confermerebbe, i buoni effetti che le università, le accademie, le diocesi, le parocchie, molte Opere pie, e sodalizi di mutuo soccorso e associazioni d'industria, di commercio, d'agricoltura potessero costituirsi sotto determinate regole in Enti giuridici, salvo l'alta vigilanza dello Stato.

Pertanto senza entrare in maggiori particolari che qui non avrebbero luogo, io concludo che per tre canali può derivarsi la fonte dell'autorità dal centro alla circonferenza: per delegazione che il governo centrale ne faccia ai suoi agenti, per ampliazione di attribuzioni e maggior libertà ai corpi locali elettivi, per istituzione di Enti giuridici autonomi. Al governo rimarrebbe sempre la difesa nazionale, la garanzia dei diritti, l'indirizzo generale politico interno ed esterno, la vigilanza suprema per l'osservanza delle leggi, la cura di alcuni interessi importanti e veramente nazionali.

Ma non è ancora risoluto con questo il problema del decentramento. Gli agenti del governo, i corpi locali elettivi ed autonomi, gli stessi Enti morali possono riprodurre tutti i mali che si attribuiscono al governo centrale. È questo un punto sul quale molti di coloro che parlano sempre di decentramento non hanno recato mai attenzione, e così i piani loro rimangono davvero campati in aria. Pare ad essi quel che pareva agli antichi che la libertà in ciò soltanto consista di eleggersi chi li governi; laddove la libertà per noi moderni consiste nel rispetto di tutti i diritti; e a guarentire questo rispetto l'elezione è di per se

insufficiente. E di vero la indebita ingerenza della politica nell' amministrazione non cessa per ciò che abbiamo sopra descritto, ma trasporta pér così dire i suoi penati dal centro alla circonferenza. Il deputato non salirà e scenderà più le scale ministeriali, non avrà più mestieri d'intime relazioni coi capi dei dicasteri centrali: ma farà opera d'imporsi alle autorità delegate, al prefetto, all' intendente, al capo del Genio civile. E quanto ai corpi elettivi locali, la politica vi penetrerà similmente: ma siccome si tratta di cose minori, supplirà coll' acerbità della passione alla poca importanza della questione. Così noi veggiamo che taluni consigli provinciali e comunali ti hanno proprio l'aria di parlamentini: vi si fanno le interpellanze, gli ordini del giorno, vi si provocano le crisi ministeriali, e la maggioranza vi esercita una tirannide sfrenata sulla minoranza. In questi casi la condizione del cittadino è peggiore, avvegnacchè come ebbi occasione di notare di sopra, il tuo avversario prossimo è più duro, più terribile del lontano. Questo ha sempre un certo senso degli interessi nazionali che lo tempera, ed è scevro da quelle ire borghigiane che sono rinfocolate dalla ristrettezza degli argomenti, dall' insistenza quotidiana sui medesimi, dal pettegolezzo che li ripercuote e li ingrandisce.

Chi ha mai dubitato delle libertà locali dell' Inghilterra? Chi anzi non propone ad esempio gli ordini suoi come esemplari di decentramento? Eppure l'elezione entrò ben tardi come elemento organico in al-

cune amministrazioni locali, e si ampliò nelle parocchie e nei borghi. Il vero pernio del decentramento inglese sta nella istituzione dei giudici di pace, la quale benchè antichissima e forse anzi per ciò stesso, fu poco esaminata e mal notata: ma esercita nella costituzione inglese un ufficio importantissimo.[1] Che se come dissi il concetto moderno della libertà sta nel rispetto massimo dei diritti e delle azioni del cittadino sinchè non viola i diritti altrui, ragion vuole che questi siano determinati per legge, e che il giudizio di loro violazione non appartenga alla potestà esecutiva.

Il giudice di pace in Inghilterra ha funzioni svariatissime: è magistrato di polizia inquirente, giudice, e funzionario amministrativo. Come il suo titolo annuncia, egli ha per fine di serbare la pace nel civile consorzio.[2] Perciò riceve denuncie da tutti e sopratutto dagli ispettori governativi incaricati di accertare che le leggi siano osservate; ordina comparse di imputati e di testimoni, e li ascolta, esige prove, e forma l'istru-

[1] Vedi Rudolp von Gneist. — *Geschichte und heutige Gestalt des englischen Comunalverfassung oder des Self-government.* Vol. II, 2ª ediz. Berlin 1863. — *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte, und der Kirche.* Vol. II, in-8° 2ª ed. Berlin 1867. — Inoltre l'opera che ho già citato sopra a pag. 96. *Verwaltung, Iustiz, Rechtsweg: Staats verwaltung und Selbstverwaltung nach Englischen und Deutschen Verhältnissen* Vol. I, in-8°. Berlin 1869. Vedi anche il pur citato libro a pag. 52 *Cábinet Lawyer. Popular Digest of the laws of England.* London.

[2] *De probioribus et potentioribus comitatus sui in custodes pacis* citato da Stephens *Comment: on the laws of England.* Vol. II, Lib. IV, Part. I, Cap. X.

zione e l'accusa che sarà trasmessa alla Corte. Può dimandare cauzioni di buona condotta da persone pregiudicate, spedisce mandati d'arresto, vigila i mendicanti, i vagabondi, gli uomini perniciosi, impedisce le riunioni pericolose alla pubblica pace. Come giudice, pronunzia sentenze per i reati minori contro le persone e le proprietà, e per le contravvenzioni alle leggi di finanza, di tasse, di caccia, di pesca e va dicendo: è giudice anche in talune materie civili, per esempio sul pagamento delle decime, sui conflitti fra fabbricante ed operaio, fra proprietario e contadino. Come funzionario amministrativo approva i ruoli delle tasse dei poveri, e ne accerta i conti definitivi, dà potere di esecuzione coattiva contro i contribuenti morosi, vigila sulle opere pubbliche, sulle industrie insalubri, e perturbatrici: stabilisce in alcuni casi previsti dalle leggi il domicilio o lo sfratto di un cittadino. Queste ed altre sono le attribuzioni dei giudici di pace.

Ma chi elegge o nomina questi giudici di pace? quanti sono? come operano? Questi giudici di pace non sono eletti, e si potrebbe anche dire che non sono nominati, nel senso della parola quale noi l'intendiamo comunemente, sebbene vi sia una nomina formale che direi quasi riconoscimento da parte del Gran Cancelliere. Essi sono per la massima parte dei benestanti i quali appartengono a famiglie onorate, vivono sulle loro terre, hanno una rendita abbastanza copiosa, e formano quella mezzana aristocrazia terriera *gentry* che è nerbo della nazione. A loro si aggiungono ne-

gozianti che hanno cessato dagli affari, capitalisti, ecclesiastici, professori, giurisperiti, ingegneri, medici, che cessarono dal prestare l' opera loro per lucro. Gli avvocati e procuratori patrocinanti ne sono espressamente esclusi. L' uomo che si trova in queste condizioni, ed è maggiore d' età, si presenta al Lord luogotenente della Contea il quale è un ufficiale onorario della Corona, e si fa inscrivere nell' elenco dei giudici di pace, il che non può essergli rifiutato salvo che per gravi motivi. Ed ecco perchè io dissi che l' ufficio anzicchè esser effetto di una nomina, rampolla quasi da un diritto. Però questa iscrizione non dà che il titolo onorario: perchè divenga effettivo occorre una convalidazione che gli è data dal Gran Cancelliere mediante una specie di bolla, *writ*, che dalle parole colle quali comincia si appella *dedimus potestam* e investe colui al quale è data di tutte le facoltà richieste all' esercizio delle sue funzioni. Ma questa concessione è comunissima anzi non si negherebbe neppur essa, se non per causa d' indegnità. Di oltre a diciotto mila giudici titolari che vi sono, solo otto mila fanno veramente ufficio attivo; e sono a vita generalmente, ed hanno potestà e giurisdizione nel distretto nel quale vivono, e talora nella intera contea. Operano in molti casi da soli, in altri casi si richiede la compagnia di due che siano consenzienti nei giudizii. Ma inoltre v' hanno sessioni speciali, alle quali sono invitati tutti i giudici di pace del distretto per un obbietto determinato. In queste assemblee si nominano gli ispettori

dei poveri, i constabili o agenti di polizia, si rivedono i conti delle opere stradali, si decide sui ricorsi contro la inscrizione per la tassa dei poveri, si formano le liste dei giurati, si accordano licenze per aprire vendite di commestibili e di liquori, permessi di caccia, e va dicendo. V'hanno poi le sessioni trimestrali che si tengono nel marzo, giugno, ottobre e decembre, e quivi l'ufficio dei giudici di pace è ancor più importante. Amministrativamente costituiscono la rappresentanza principale e la più diretta degli interessi della contea: impongono tasse, fanno regolamenti obbligativi nei limiti della legge, stabiliscono tutto ciò che riguarda le spese della pubblica sicurezza, della giustizia, degli edifici dei tribunali, delle carceri, possono modificare persino talune circoscrizioni amministrative, provveggono ai mentecatti, ordinano il sindacato dei pesi e misure; inoltre come tribunale giudicante sentenziano su contravvenzioni e reati, maggiori di quelli che sono di competenza del giudice singolare, e fanno ufficio di giudici istruttori e di camera di accusa contro reati e crimini anche più gravi. Finalmente egli è a queste corti trimestrali che sono portati i reclami contro i giudizii e gli atti dei giudici singolari i quali sono tenuti responsabili personalmente, quando l'atto loro possa reputarsi fatto con malizia. Ma dalla corte stessa trimestrale, per quanto riguarda le funzioni sue giudiziarie, vi ha appello al tribunale chiamato Banco della regina, e anche più su sino alla Camera dei Lords.

Questi cenni, comecchè imperfetti, bastano a mo-

strare la importanza dei giudici di pace inglesi, e la parte notevolissima di essi non pure come magistratura inquirente e giudicante, ma altresì amministrativa. La quale istituzione sorge spontanea dai costumi e dalle tradizioni del paese, non dee sua vita, come dissi, alla elezione popolare, nè tampoco alla nomina regia sebbene ne abbia la forma esteriore; è insomma un portato della storia inglese, e in essa è principalmente riposto quello che noi chiamiamo decentramento e la maggiore tutela della indipendenza, e della libertà del cittadino e di tutti gli Enti giuridici. Tale istituzione come dissi è il pernio dell' organizzazione locale inglese. Ma è arduo per non dire impossibile trasferirla così com'è sul continente, e conviene adattarsi a ciò che le consuetudini, e le naturali disposizioni dei cittadini ivi comportano in materia di decentramento.

Ma prima di procedere oltre è mestieri esaminare alcune considerazioni di Silvio Spaventa nel discorso che ho citato sopra là dove parla « dei poteri delegati ai cittadini non come agenti dello Stato, sebbene come ordine, investiti da esso di questi poteri da usare non nell' interesse proprio ma generale, responsabili dell'uso che ne fanno e non stipendiati, ma per la loro posizione sociale in grado di attendere gratuitamente agli uffici loro commessi » ed è questo proprio il self-government come gli inglesi lo intendono. Quivi egli reca innanzi alcuni dubbi: primieramente la tendenza prevalente nella società moderna a ripartire il lavoro secondo gli ob-

bietti a cui l'attività umana si volge; e questo principio della divisione del lavoro si stende anche agli uffici della vita pubblica. Quando oggi un cittadino ha pagato l'imposta, egli non si crede in coscienza obbligato a dover far altro per lo Stato: il fungere oltre a ciò un ufficio pubblico pargli, come direbbero i teologi, opera di supererogazione. Una seconda difficoltà nasce dalla condizione presente della proprietà stabile, imperocchè per la facilità dei trapassi e la divisione ereditaria è impedito che si formi una classe durevole di possidenti ricchi, ed educati a sobbarcarsi e a portare il carico della cosa pubblica. Nè oggi la proprietà stabile è il centro di gravità delle relazioni sociali, ma piuttosto la proprietà mobile, e i possessori di questa son di tutti i meno disposti ad assumere uffici estranei alle occupazioni loro abituali. In terzo luogo, supposto che questa ch' egli chiama delegazione dello Stato, si attui da noi con maggiore larghezza, vi mancherebbe ogni garanzia di giustizia. I mali che abbiamo deplorato si moltiplicherebbero, trasferendone la sede in ogni Consiglio o corpo locale dove la passione di parte, e la prepotenza della maggioranza sarà anche più impura e più acre che non al centro. Di quest' ultima difficoltà ebbi testè anch' io a far parola nell' ordine della mia argomentazione.

Queste tre obbiezioni sono gravi e bisognerà ad una ad una analizzarle. La divisione del lavoro che ha penetrato in ogni parte della società, e n' è divenuta per così dire una qualità fondamentale concorda

con quell' altra tendenza di che ho toccato sopra, cioè quella che mira ad introdurre l'elemento tecnico nell'amministrazione della cosa pubblica, e quindi ad assegnare ciaschedun ufficio ad uomini idonei che per istudi ed educazione siano i meglio accomodati per adempierlo e non già ad altri. Però è da notare in primo luogo che per la ripartizione del lavoro avviene nella società civile il medesimo che avviene nei corpi formati da natura: che quanto più sono complessi, ed ogni funzione peculiare ha suo peculiare organo che la esercita, tanto diventa più necessario e più forte un organo comune coordinatore di tutte le azioni. E se tu guardi la macchina del corpo umano, mirabilmente più molteplice per varietà, e dove appunto gli organi hanno ciascuno sua peculiare funzione, ivi è massimo l'accentramento nel cervello. In secondo luogo come la divisione del lavoro portata ad estremo grado nella industria finirebbe per spegnere ogni intelletto, e ogni sentimento nell'operaio, se non si cerca di bilanciarne gli effetti con altre occupazioni materiali e mentali, in simil guisa il tecnicismo messo nei singoli servigi pubblici farebbe perdere di vista il tutto, e smarrire il concetto generale politico ed amministrativo, onde le parti s'avvivano. Bisogna dunque contemperare l'una cosa coll'altra, e congiungere dirò così l'elemento umano e comune all'elemento speciale e tecnico. Nè io crederei vantaggioso affidare tutti gli affari pubblici ad una burocrazia chiusa ed immobile; eppure sarebbe questa la conseguenza ultima della obbiezione che

s' informa al principio della divisione del lavoro e alla competenza tecnica. Reputo inoltre che per quanto ogni cittadino abbia una occupazione personale nella industria, nell' agricoltura, nel commercio, cui rivolge come a fine l' attività propria, pure non tutto il suo tempo è in ciò adoperato, e qualche frazione gliene rimane per consacrarlo alla cosa pubblica. E d' altra parte una legittima ambizione, il piacere di esercitare sane influenze, la soddisfazione di essere eletto ad un ufficio pubblico, gli rendono gradito il sedere nei consigli del comune e della provincia. Che se veramente altri fosse persuaso che, pagata l' imposta, non è in coscienza obbligato a far nulla pel consorzio civile nel quale vive, bisognerebbe emendare questo errore, e mostrargli che, come nella sua giovinezza la legge lo piglia e lo costringe a servir la patria col braccio nella milizia, così nella sua virilità il sentimento morale lo obbliga a servirla coll' intelletto e coll' opera.

Nè tampoco mi par vera in tutto l' asserzione, che la proprietà stabile, avendo cessato di essere per dir così il pernio della società, e sovrastando invece la proprietà mobile, i possessori di questa si rifiutino di assumere uffici che li frastornano dalle loro abituali occupazioni. Queste al par di quelle della proprietà terriera, non sono esclusive: anzi si dà frequentemente il caso che lasciano l' attività del cittadino più libera dalla cura degli affari. Parlo di coloro per esempio che posseggono titoli di rendita dello Stato o di compagnie, dove tutta l' amministrazione del

portatore di azioni o di obbligazioni si riduce a riscuotere le cedole semestrali e i dividendi. Si dirà che le occupazioni industriali e commerciali richieggono spesso il trasferirsi da un luogo all' altro, e scemano in qualche guisa l' affetto al luogo natio; ma se la premessa è vera, non è vera la conseguenza; anzi noi scorgiamo gli uomini che hanno fatto qualche fortuna in lontani paesi, non appena possono avere dei risparmi da investire, cercar qualche possesso che li riconduca alla terra che li vide nascere. E poi questa mobilità da luogo a luogo, non è essa una delle caratteristiche del tempo in che viviamo? eppure in certi paesi non impedisce di accudire agli affari pubblici. Ma vi è un' altra considerazione da fare; ed è che lo svolgimento della ricchezza e la sua diffusione hanno accresciuto moltissimo il numero di coloro che possono attendervi o vivano essi di solo risparmio, o vivano parte dei profitti di un capitale e parte di lavoro odierno. Le classi che potevano fornire in altro tempo gli amministratori della provincia, del comune, degli istituti educativi o benefici, erano ristrettissime; oggi si può quasi dire che abbracciano il maggior numero; e poiche piace al cittadino di esser chiamato dalla fiducia dei suoi conterranei ad adempiere alcuni di questi uffici, non sarà difficile affidarli gratuitamente.

Finalmente la storia disdice le induzioni contrarie, imperocchè la vita libera, e la partecipazione dei cittadini al governo, nacque e si ordinò nelle città manifattrici e commerciali prima che in ogni altro

luogo. Che se questo fatto della divisione del lavoro nell' America reca l' effetto di allontanare i più fra gli ottimi della cosa pubblica, ciò debbe attribuirsi ad alcune cause specialissime che ho già toccato innanzi. L' una è che le facoltà del magistrato sono scarsissime dirimpetto alla libertà individuale, sicchè poco attraggono le ambizioni: l' altra è che gli emigranti formanò una parte non piccola della popolazione, i quali manifestamente non hanno tenerezza o predilezione per un luogo più che per l' altro: la terza poi è il còmpito immenso agrario ed industriale che sta innanzi a quei popoli ed offre larghissimi guadagni. Si direbbe che sono dalla Provvidenza destinati a coltivare ed incivilire quel continente vastissimo, e che il sentimento e la foga di questa impresa non consente loro di pensare ad alcun altro intento. Ma in un paese dove le attribuzioni governative sono molte, dove chi le esercita riscuote il rispetto, e si procaccia gli onori, dove il movimento industriale non ha nè può avere quella rapidità vertiginosa che tutto trascina al di là dell' Atlantico, il rifiutarsi a prender parte alla cosa pubblica non sarebbe già segno di un progresso civile, ma al contrario di regresso, e di decadenza, e preparerebbe in un avvenire non remoto il dispotismo sotto qualsivoglia forma. Noi dunque non abbiamo per ora nessun timore di accrescere le facoltà dei corpi locali elettivi, imperocchè speriamo che si troveranno dovunque gli uomini pronti a sobbarcarsi agl' incarichi comuni, e a servir gratuitamente il loro paese.

Resterebbe un altro aspetto della questione, ed è che, dirimpetto all'impiegato tecnico e stipendiato, quei cittadini faranno meno bene, e si avrà tempo e spese impiegate con minore effetto utile. Ma di questo aspetto della questione ho già detto innanzi alcuna cosa. E ripeto che quand'anche le autorità elettive non facessero meglio nè più rapidamente degli agenti del governo, quand'anche le gestioni loro fossero più dispendiose (di che in molti casi dubito fortemente, ma concedasi) sarebbe nondimeno desiderabile che a quelle in preferenza di questi fosse affidata la direzione di molti affari pubblici. Imperocchè ciò educa il cittadino, lo rende affezionato alla propria terra nativa, svolge il patriottismo, e la dignità personale, e finalmente contenta molte ambizioni legittime, le quali potranno essere appagate da un ufficio amministrativo, e altrimenti avrebbero una mira più alta, cioè la deputazione politica. Al tempo di Luigi Filippo, così poco importanti e poco stimate erano le funzioni locali, che non appena uno mostrava ingegno, o era roso da cupidigia di primeggiare, una sola via vedeva aperta a sè, e quivi intendeva gli sforzi cioè a farsi eleggere deputato: e questa specie di pletora fu una delle cause della rivoluzione che lo balzò dal trono.

Ora posto che le amministrazioni comunali e provinciali siano più libere, che il sindaco venga eletto dal Consiglio, e la deputazione provinciale avendo il suo proprio presidente amministri al tutto indipenden-

temente dal prefetto, posto che divenga possibile la formazione dei consorzi interprovinciali, e che sia favoreggiata la costituzione di enti morali autonomi, resta ad esaminare la terza obbiezione dello Spaventa che vede ripetersi negli enti locali i mali deplorati oggi nelle amministrazioni locali. Questa obbiezione mi era già venuta innanzi spontanea, e l'ho descritta sopra. Intorno ad essa notai che l'alta vigilanza sopra l'andamento degli Enti locali non dee appartenere a loro stessi ma allo Stato. Io esprimeva questo concetto sin dal 1861 presentando il complesso delle leggi per l'ordinamento amministrativo del Regno: e diceva queste parole: « In uno stato ben ordinato la « superiore vigilanza non dee mai venir meno. E que- « sta vigilanza versa intorno a due punti, il primo è « che le leggi siano osservate e nella sostanza e nella « forma, e che comuni e provincie siano mantenute « nel limite della loro competenza, il che appartiene « al Governo di guardare: l'altro punto riguarda que- « gli atti dei comuni e delle provincie che vincolino « l'avvenire (o tocchino ad interessi nazionali). E in « questo caso ancora la vigilanza deve essere gover- « nativa, imperocchè chi rappresenta veramente la « società tutta intera e le generazioni avvenire, chi « ha diritto di impedire che le parti non ledano gli « interessi del tutto, si è lo Stato. »

Pertanto nel mio concetto dovrebbero cessare dell'aver vigore l'art. 82 § 2 della legge comunale e provinciale che pone gli stabilimenti di carità e di

beneficenza sotto la vigilanza del consiglio comunale, e l'altro articolo 172 § 17 che dà una potestà analoga al Consiglio provinciale, e finalmente l'art. 179 che attribuisce alla deputazione provinciale, presieduta com'è oggidì dal prefetto, la tutela sopra i comuni, i consorzi, le Opere pie. Ma si dirà: pongasi pure che la vigilanza in via diretta o per mezzo d'ispettori appartenga all'autorità governativa; ma ciò non scioglie ancora il quesito, cioè di guarentire i diritti di tutti, e di porgere adito a tutti i reclami contro la violazione loro. Se l'autorità comunale o provinciale non deve esser giudice di sè stessa, neppure il ministro e l'agente di esso dev'essere giudice definitivo. Importa che vi sia una autorità indipendente e un procedimento con tutte le garanzie di giustizia e di verità, che quell'autorità pronunzi sentenza non solo intorno agli atti dei corpi morali ma altresì nelle contestazioni di essi coi cittadini, e di questi e di quelli col governo. A questo patto solo possono svolgersi i benefici effetti del decentramento, a questo patto solo può esservi vera libertà individuale e locale.

Il primo pensiero che sorge nell'animo è di dare ai tribunali esistenti questa facoltà di giudizio, e ci parve di averlo fatto nel 1865 quando abolimmo il contenzioso amministrativo. Ma l'esame di quella legge, l'indagine delle materie di che si tratta di giudicare, e finalmente la esperienza ci provano che l'opera tentata allora lasciò una notevole lacuna. Lo dimostrerò più oltre. Quindi il nostro pensiero si

rivolge alla Germania e ai tentativi di essa, dopo la costituzione dell' Impero, per isciogliere l' arduo problema. [1]

Per avere un concetto chiaro di questo ordinamento in Prussia bisogna riunire quattro leggi: 13 decembre 1872, 23 giugno 1875, 3 luglio 1875 e 26 luglio 1876. Erano i Circoli un' antica istituzione prussiana che colla prima di queste leggi furono riordinati con maggior autonomia e con costituzione più democratica. I Circoli sono o urbani o rurali. Ogni città che raggiunge la popolazione di venticinque mila anime può costituire un Circolo indipendente. E ve ne sono quattordici che dalla popolazione suindicata vanno sino a un milione di abitanti. Poi vi sono i Circoli rurali che sono duecento quindici di numero, e la cui popolazione sta fra un minimo di quindici mila e un massimo di centomila. A lor volta i Circoli rurali si ripartono in baliaggi costituiti da uno o più comuni. Ognuno di questi ha sue peculiari attribuzioni gerarchicamente ordinate sino alla Dieta del Circolo che ne ha moltissimi. Questa è elettiva da tre gruppi: l' uno dei grandi proprietari rurali, l' altro dei comuni rurali, il terzo delle città se nel Circolo ve ne sono. La Dieta ha il suo magistrato esecutivo composto del Landrath nominato dal governo sopra una terna propostagli da essa, e di sei membri da essa pure eletti e rinnovabili

[1] *Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtpflege in Preussen, von* RUDOLF GNEIST. Leipzig 1880.

per terzo ogni due anni: obbligatoria per un triennio è la pubblica funzione e gratuita, salvo casi previsti dalla legge, pena il pagamento di un ottavo ad un quarto di più nelle imposte del Circolo.

Sopra il Circolo è la provincia, la quale per la sua estensione e popolazione potrebbe chiamarsi veramente regione e ve ne sono cinque sole la Prussia, il Brandeburgo, la Pomerania, la Slesia, e la Sassonia. Le attribuzioni delle provincie sono grandi, la Dieta provinciale è composta dei delegati eletti dalle Diete dei Circoli rurali ed urbani, in media due per circolo. Anch'essa ha il suo magistrato esecutivo tutto elettivo, compreso il capitano o direttore della provincia, che però deve essere confermato dal governo ed ha la sopraintendenza di tutti i servigi amministrativi. Dura da sei a dodici anni nel suo ufficio che reputasi di grado molto alto, e bene rimunerato. Fra la Provincia e il Circolo v'è un altra circoscrizione il distretto *(Bezirk)* che per popolazione e per territorio somiglia anzi supera la nostra provincia, poichè va da mezzo milione a un milione di abitanti. Questo distretto non ha un carattere di amministrazione autonoma, essendo governato da un Consiglio nominato dalla Dieta provinciale; ma per lo contrario ha una importanza grande nella giurisdizione amministrativa ed è ciò di che ci intratteniamo al presente.

Venendo adunque a descrivere l'ordinamento della giurisdizione amministrativa, uopo è innanzi tutto dire che la Giunta del circolo ha alcune funzioni ammi-

nistrative ma principalmente di giurisdizione. Dico che ha funzioni amministrative nella gestione degli affari propri di quella circoscrizione, e nella tutela dei comuni rurali, ma sopratutto ha funzioni giurisdizionali, e la legge determina non solo le materie su cui può sentenziare, ma eziandio il procedimento che è tutto speciale ed ha forme se non identiche, analoghe alle giudiziarie. Cosicchè la detta Giunta opera nelle prime funzioni e nelle seconde con regole e modi totalmente distinti. Ma praticamente fa opera più spesso di corpo giudicante che di consiglio amministrativo, ed è al *Landrath* che spetta la parte sostanziale dell' amministrazione. Sopra al detto tribunale di Circolo sta quello di Distretto; ed è al tutto scevro di attribuzioni propriamente amministrative, ma ha solo quelle di giurisdizione. È composto di cinque membri due dei quali scelti dal re e inamovibili, l'uno di carriera giudiziaria, l'altro di carriera amministrativa, e di tre eletti dalla dieta provinciale, i quali si mutano ogni tre anni. Finalmente vi ha la Corte suprema a Berlino, la quale è in alcuni casi tribunale primo ed unico, in altri di revisione, in altri di cassazione per mantener l' unità della giurisprudenza.

Tale l' organismo. Posto il quale è uopo dire come tutte le materie amministrative siano divise in due categorie: quelle di amministrazione pura nelle quali, come appo noi, non v' è richiamo se non in via gerarchica, e l' ultima decisione appartiene al ministro o al suo delegato; e quelle di amministrazione con-

tenziosa dove è lecito portare il richiamo dinanzi al tribunale, e trattarlo colle forme giudiziarie. E le materie contenziose a lor volta sono di due qualità: le controversie nelle quali un interesse privato sancito dalle leggi si trova in contrasto coll'interesse pubblico affidato all'amministrazione; le controversie fra gli associati in pubbliche corporazioni per effetto di diritti e di doveri nascenti dai rapporti sociali. E si noti che in taluni casi, come quando si tratta di provvedimenti di polizia locale delle città e delle campagne, la legge lascia l'opzione fra il ricorso in via gerarchica, e l'azione contenziosa.

Adunque il problema della giustizia amministrativa è stato sollevato e risoluto in occasione di un grande riordinamento politico. La formazione dell'Impero germanico ha dato origine a questa riforma, la quale ebbe altresì il dupplice fine: di toglier via certi avanzi del reggimento feudale nelle campagne, e di preservare l'amministrazione dai mali effetti del governo parlamentare. La maggior parte degli atti amministrativi che annoverai nel capitolo terzo, e sui quali in Italia non è ricorso altro che all'autorità superiore in gerarchia a quella che li ha eseguiti, sono portati in Prussia dinanzi al tribunale amministrativo, dico tutto ciò che si riferisce alle deliberazioni illegali delle rappresentanze locali, agli affari comunali e provinciali, alla polizia preventiva, alla rurale, alla sanitaria, agli affari scolastici, alla caccia, alla pesca, alle foreste, ai lavori pubblici, e finalmente tutto che

si riferisce alla disciplina degli impiegati e alle pene loro inflitte dai superiori.[1]

È degno di nota lo studio profondo, vario che si è fatto in questa materia in Germania negli ultimi tempi: noi non ne abbiamo in generale quasi idea. Gli effetti del nuovo ordinamento amministrativo sembrano sino ad ora produrre buoni frutti. Nè il numero degli affari è stragrande, imperocchè non ha superato quello di cinque a sei mila in tutti i tribunali amministrativi, e di mille pel Consiglio supremo. La differenza sostanziale col sistema francese, dove pure, sino dal principio dell'amministrazione napoleonica, v'ha il contenzioso amministrativo, la differenza dico è in due punti. Primo, il consiglio giudicante in Francia è il Consiglio di prefettura, cioè un ufficio stesso dell'amministrazione attiva, in Germania è un tribunale indipendente: che se v'ha miscela di attribuzioni nella Giunta di circolo, pure come accennai l'autorità massima rispetto all'amministrazione attiva spetta al *Landrath:* inoltre appena si sale di un grado, il tribunale diventa autonomo: in secondo luogo i regolamenti

[1] Chi voglia formarsi un concetto esatto dell'indole delle cause e dei giudizii amministrativi in Germania, potrà consultare utilmente le collezioni speciali *Entscheidungen des Oberverwaltungs-Gericht* che si pubblicano in Prussia, e in Baviera: nel Baden vi era anche un giornale destinato a dare siffatti ragguagli e pubblicavasi dall'Hartmaun col titolo *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege auf dem Gebiete des deutsches Rechts.*

che servono di norma al giudizio hanno quivi forza di legge, mentre in Francia sono naturalmente più indeterminati ed acquistano vario valore secondo le interpretazioni dell' amministrazione stessa. Ma di ciò più oltre.

L' esempio della Prussia fu seguito dagli altri Stati dell' Impero germanico con qualche variazione, e in parte anche imitato dal Portogallo nella sua legge del 6 maggio 1878. Ivi il tribunale di distretto eletto sopra terna proposta dal Consiglio provinciale è presieduto dal governatore civile, però havvi un tribunale supremo amministrativo, e fu pubblicato contemporaneamente a questo ordinamento un codice amministrativo.[1]

L' istituzione di una Corte suprema di giustizia amministrativa nell' Austria-Ungheria data dalla legge 22 ottobre 1875 e merita special menzione, come quella che sopraposta ad autorità locali in un ordinamento assai decentrato, coordina e mantiene in esse il rispetto della legge e l' unità della giurisprudenza. Ha per ufficio di conoscere i ricorsi che le sono recati innanzi da ogni cittadino che si crede leso nei suoi diritti da decisione o da provvedimento illegale di un' autorità amministrativa. E il ricorso può essere fatto tanto contro le decisioni e i provvedimenti dell' amministrazione centrale, quanto contro quelli delle amministrazioni provinciali, compartimentali e

[1] *Annuaire de Legislation etrangère.* VIII année. Paris 1879.

municipali. A questo tribunale pertanto non si può ricorrere per alcuno di quegli affari nei quali l'amministrazione è fornita di un potere discrezionale e per gli altri affari vi si ricorre solo dopo avere sperimentato i richiami ordinari in via amministrativa e gerarchica. Esso non giudica d'altro che del diritto e della legalità o illegalità degli atti. Ma se il tribunale supremo accoglie il ricorso del cittadino, e con sentenza motivata lo dichiara giusto, le autorità sono tenute di ottemperarvi, anzi i principii della sentenza addivengono norma dell'azione futura delle autorità amministrative. La differenza col tribunale supremo germanico stà in ciò che questo è propriamente una Corte d'appello dalle sentenze dei tribunali di prima istanza, e il tribunale austro-ungarico potrebbe compararsi se non in tutto in parte una Corte di Cassazione. Invero esso talvolta annullando l'atto dell'autorità amministrativa, o perchè la determinazione dei fatti apparisca incompiuta, o perchè talune forme essenziali della procedura non furono osservate, annullando dico l'atto per queste cagioni, rinvia l'affare di nuovo dinanzi all'autorità stessa amministrativa. Ma nessuna restituzione in integro può aver luogo contro le decisioni di questa Corte suprema. V'ha un'autorità sola che le sovrasta nel caso di conflitto di competenza fra essa e i tribunali ordinari, ed è il tribunale supremo dell'Impero sancito dalla costituzione. Il procedimento è fissato dalla legge, il dibattito orale. Tale è la guarentigia che l'Austria-Ungheria dà al cittadino contro gli abusi

dell' amministrazione, ed a siffatta guarentigia si dà grandissima importanza eziandio come mezzo di preservare il governo parlamentare dalla corruzione.

Ora può egli farsi qualche cosa di analogo in Italia? E sino a qual punto si può andare?

Prima di tutto giova ricordare che l' Italia ebbe sino al 1866 varie forme di contenzioso amministrativo, la più parte delle quali però si rannodava al sistema francese. In Piemonte i consiglieri d' intendenza erano i primi giudici, il Consiglio di stato e la Corte dei conti giudicavano in appello secondo la materia. In Napoli analogo ordinamento; prima istanza, al Consiglio di Prefettura (ma secondo la legge i consiglieri non erano ufficiali di carriera sibbene notabili della provincia, ed erano modestamente rimunerati) appello alla Corte dei conti, alla Camera di giustizia e dell' interno, al supremo Consiglio di cancelleria. In Parma la istituzione del contenzioso amministrativo era foggiata alla francese ed ebbe molta importanza e meritata. In Toscana, eccetto pei contratti di accollo per le strade e per le pensioni, non vi era vera e propria giurisdizione di contenzioso amministrativo; la massima parte delle controversie andava innanzi ai tribunali ordinari. Anche in Lombardia e in Modena l' autorità amministrativa decideva essa la massima parte delle questioni senza erigersi a tribunale collegiale con speciale procedura. Laonde può dirsi che l' ordinamento del contenzioso amministrativo era diverso secondo i vari Stati d' Italia, sì per la natura

degli oggetti che sotto quel titolo si comprendevano, sì per la giurisdizione alla quale erano sottoposti, per la forma della procedura e per l'efficacia delle garanzie. Costituito il Regno d'Italia, e volendosi procedere ad unificare dovunque questa materia, il ministro dell'interno nel 1862[1] propose l'abolizione del contenzioso amministrativo. Egli notò che la massima parte degli affari compresi sotto questo titolo erano vere e proprie controversie di diritto privato, le quali non richiedevano una giurisdizione speciale, ma potevano e dovevano rimettersi ai tribunali ordinari. Per darne un esempio, ogni volta che l'amministrazione pubblica agisce come qualunque cittadino o ente morale nell'interesse suo proprio, non nell'interesse generale, non v'è ragione perchè le sue controversie non vadano dinanzi a quelli. Poniamo che nasca una lite di servitù o di confine fra un podere demaniale ed il podere di un privato: non vi è ragione perchè questa lite debba essere sottratta alla giurisdizione comune. Similmente una volta che l'amministrazione pubblica ha stipulato un contratto, se nascono differenze fra essa e gli assuntori, il tribunale ordinario può essere giudice delle conseguenze del contratto; così dicasi delle cause di contravvenzione e va dicendo. Ma codesta osservazione del Ministro aveva un valore generale? tutto ciò che era giudicato altre volte proprio del contenzioso amministrativo poteva

[1] Marco Minghetti.

esser dato o restituito ai tribunali ordinarii? Il ministro proponente poneva a sè medesimo tale questione, e riconosceva che no: « Oltre agli affari, diceva esso,[1] « che possono esser deferiti ai tribunali ordinari, ve « ne sono altri di vera e pretta amministrazione i « quali erano stati attribuiti alla giurisdizione ammi- « nistrativa di primo e di secondo grado, al fine di « dare agli amministrati una maggiore guarentigia « dei loro diritti, conciliabile col regolare andamento « della cosa pubblica. Occorreva quindi esaminare se, « abolendo il contenzioso amministrativo, tali affari « dovessero riservarsi all' amministrazione attiva, con « regole e forme proprie le quali fossero nel tempo « medesimo di sufficiente garanzia agli interessati. » Il ministro si risolveva per questo partito e ne diceva la ragione e l' utilità. Pareva ad esso che mantenendo una speciale giurisdizione amministrativa si corresse questo pericolo, che la massima parte degli affari avrebbe continuato a portarsi dinanzi ad essa: sia per quella naturale propensione che è nei cittadini a continuar pel sentiero battuto, e valersi delle forme più semplici e spiccie, sia anche per evitare quistioni delicate di competenza. Egli non taceva l' inconveniente a cui s' andava incontro, cioè che l' amministrazione rimaneva più sciolta e porgeva guarentigie minori nelle materie che non potevano portarsi dinanzi ai tribunali; non lo dissimulava, sforzavasi bensì

[1] Relazione alla Camera, Sessione 1861, p. 7.

in parte di ripararvi. Lasciava integra la giurisdizione contenziosa delle Corte dei conti, in materia di contabilità e di pensioni, integra quella del Consiglio di stato per le materie in cui provvede in prima ed ultima istanza, integre le facoltà delle Commissioni speciali, alle quali fosse per legge deferita qualche giurisdizione speciale amministrativa: però eran questi parziali ordinamenti, e l' inconveniente non era ovviato interamente. Il problema era posto in chiaro, e non meno chiaramente messe in evidenza le obbiezioni. « Intendo bene che si ammetterà, diceva il mi-« nistro, come progresso la restituzione ai tribunali « ordinari di tutte le questioni che potevano dirsi « loro sottratte, ma si accuserà come regresso che « taluni affari che erano sottoposti ad un giudizio « collegiale siano abbandonati alla decisione della « potestà amministrativa. » Ma egli sperava che tali affari fossero ridotti al minimo possibile, e per preservarsi dall' arbitrio disponeva che l' autorità amministrativa dovesse decidere con decreto motivato, ammesso la rappresentanza delle parti, e uditi i consigli amministrativi che nei diversi gradi sono stabiliti dalla legge.

Quel disegno di legge ritardato per diversi eventi tornò alla Camera e fu discusso nel 1864. La discussione fu assai vivace, e l' abolizione del contenzioso amministrativo ebbe contraddittori vigorosi, come il Cordova, il Rattazzi, il Crispi. Quegli oratori notarono che l' amministrazione in alcuni casi rimaneva in balia

dell'arbitrio assai più di quel che fosse antecedentemente, ma come nota giustamente lo Spaventa, nessuno degli avversari intravide il lato nuovo della questione relativo alle guarentigie necessarie al diritto pubblico di un paese sotto un governo parlamentare ossia di partito, nè è da credere che i fautori della legge avessero una coscienza più chiara di questa nuova faccia del problema. Ora che da diecisette anni questa legge è vigente, è lecito riguardarla al lume della esperienza. Ed io credo che sia stata autrice di utilità, riconducendo ai tribunali ordinari tante questioni che appartengono al diritto privato, e che a proposito volevansi giudicate dai Consigli di prefettura. Ma la lacuna che lo stesso ministro proponente aveva indicata, e che più manifestamente fu messa in aperto durante la discussione, esiste veramente, ed è maggiore di quel che allora fu supposto; e diviene più pericolosa ove si consideri l'amministrazione nei risguardi di che tratta questo libro; e quindi se è possibile colmare questa lacuna, n'è palese la convenienza. Certo gli effetti della maggior libertà amministrativa degenerati in arbitrio hanno tardato a farsi sentire. Qui ancora i grandi fini ai quali l'Italia mirava, e che a sè traevano le menti di tutti, valsero a preservare per un tempo l'amministrazione dagli arbitrii e dagli abusi. Ma venne il giorno in cui gli spiriti partigiani s'infiltrarono per entro di essa, e influirono sulle sue decisioni come ho mostrato addietro, sicchè il bisogno di compiere la legge del 1875 si

rese più manifesto. A chi dunque dovrà riformare l'ordinamento amministrativo il problema si para innanzi di nuovo reso dall'esperienza più pratico, e illustrato dagli studi e dagli esempi della Germania.

Soffermiamoci alquanto in questo punto, e cerchiamo di chiarirlo, avvegnacchè esso sia importantissimo nella presente trattazione. La distinzione degli atti civili in amministrativi e giudiziari è antichissima poichè sempre vi furono nella società disposizioni di interesse pubblico al tutto distinte dalle sentenze del pretore; nondimeno le due cose vennero spesso confuse. I tribunali in qualche evento cassavano dei provvedimenti meramente amministrativi, l'amministrazione a sua volta sospendeva l'esecuzione di talune sentenze. E fu gran pregio dell'opera napoleonica l'aver disgiunto meglio l'una dall'altra materia, abbenchè nel suo ordinamento (che sino ad oggi continua in sostanza ad essere vigente in Francia) l'amministrazione usurpò molte spettanze giudiziarie, nel che noi dopo la legge del 1865 siamo invece assai più corretti. Codesta è una quistione di limiti come oggimai si mostrano tutti gli ordinamenti che pigliano da varie scienze i loro principii. È più agevole segnare queste distinzioni con gli esempi di quello che con una definizione, e porgerne in copia sarebbe facilissimo. Però il lettore non ha che a ricordare quanto noi abbiamo detto sopra nel Cap. III rispetto all'Italia: e anche senza di ciò, pur solo riflettendo all'argomento potrà supplirvi colla sua esperienza quotidiana.

Pure a maggior chiarezza indichiamone alcuno. Pongasi che una legge sia promulgata per la quale debbano espropriarsi certi dati terreni di ragion privata al fin di aprirvi una strada ferrata. Fin qui l'opera è legislativa. Appresso il Ministero dei lavori pubblici fa delineare dai suoi ufficiali il tracciato e lo rende noto al pubblico. Suppongasi che taluno creda quel tracciato poco conveniente e a sè stesso dannoso; a chi può egli ricorrere? Sarebbe egli possibile di andare dinanzi ai tribunali per simile piato? Qual legge applicherebbe il tribunale sul merito di un tracciato di ferrovia? Mancherebbe ogni base di sentenza. Codesto adunque appartiene all'amministrazione, ed oggi il cittadino che ha obbiezioni le porge al ministro dei lavori pubblici il quale, sentito il consiglio superiore, pronunzia il giudizio. Ora supponiamo deciso e accettato il tracciato: trattasi di fornire il risarcimento agli espropriati e pongasi che l'offerta del governo non paia sufficiente al proprietario. Qui il tribunale è competente perchè trattasi di un diritto privato e di attribuire a ciascheduno il suo. Potrà il tribunale delegare dei periti i quali valutino il terreno, ma esso è competente a deliberare. Però si dirà; se il tribunale ha avuto facoltà di eleggere periti prima di giudicare l'indennità dovuta al proprietario espropriato, perchè non potrebbe valersi similmente di periti, per giudicare il merito del tracciato ferroviario? La ragione è questa che nell'un caso la perizia determina la quantità del compenso, ma il diritto al compenso è sancito dalla

legge: nel secondo caso il tribunale determinerebbe la legge stessa, il principio (figura del tracciato) contro il quale il cittadino ha ricorso. Facciamo un altro esempio e basti. Taluno chiede di erigere in città una fabbrica di prodotti, che possono reputarsi insalubri, o pericolosi, o anche sol rumorosi e perciò incomodi al pubblico. Il Prefetto sentito il consiglio comunale nega, o concede il permesso con certe determinate condizioni. Se nega, può il petente rivolgersi al tribunale ordinario? Come potrebbe questo conoscere le ragioni igieniche o edilizie, e sentenziare sulla convenienza della permissione? Ma se al cittadino fu concessa la crezione della fabbrica, e se egli adempì tutte le condizioni che gli furono prescritte, e venne dopo un giorno nel quale all'autorità municipale parve che la fabbrica divenisse intollerabile entro le mura della città, e il prefetto ne ordinò la chiusura, allora sì che il tribunale è competente giudicando sulle norme del diritto costituito, e può colla sua sentenza o mantenere la fabbrica, o determinare il proporzionato ristoro che si dovrà darne al possessore, qualora per ragioni amministrative si voglia chiuderla.

Ma per tornare al proposito nostro cercasi qual sia il criterio, quale la nota caratteristica onde si possa saggiare e discernere le materie contenziose giudiziarie dalle materie contenziose amministrative: intorno a che parecchie formole furono recate innanzi, ma forse nessuna ancora compiuta e per ogni parte scientificamente soddisfacente. Si è detto: appartiene

al contenzioso giudiziario ogni controversia che può esser decisa con un testo preciso di legge, di ordinanza, o di decreto: imperocchè nel testo medesimo si trova già anticipatamente la soluzione della questione, e il tribunale non ha altro ufficio che di dedurla. Ogni controversia invece che sorge da un atto discretivo del governo non può esser portata dinanzi ai tribunali, ma appartiene al contenzioso amministrativo. Vi è certamente del vero in questa definizione, ma non è intera nè chiara. Ogni nuovo regolamento, ogni decreto che fissasse i termini precisi delle obbligazioni del cittadino in una materia, farebbe per ciò solo passare le controversie relative ad essa dall' ammiuistrazione alla magistratura giudiziaria. Eppure non è sempre così. Tutti i tribunali amministrativi nella Germania e altrove giudicano colla norma di regolamenti ai quali fu dato effetto giuridico, e noi dobbiamo desiderare che anche le materie amministrative siano regolate da discipline fisse e non a discrezione.

Altri pone per criterio questo; che i diritti sono materia propria dell'autorità giudiziaria, gli interessi dell' autorità amministrativa; il mandato della prima è di proteggere e mantenere il diritto, dichiarandolo se negato, reintegrandolo se violato, rifacendone i danni se è stato leso. Però la sua facoltà, che non può toccare il merito di un atto amministrativo, si estende anche a giudicare della sua illegittimità, quando esso pecchi per violazione di forma, per di-

fetto di competenza o per eccesso di potere.[1] Anche qui c' è parte di vero, ma se il diritto suppone sempre un interesse sancito dalla legge positiva, vi sono interessi che la legge non determina ma sono protetti da ordinanze, da regolamenti, da consuetudini. Invero se noi avessimo le Corte di equità come in Inghilterra, si potrebbe sostenere l' argomento; ma appo noi nè tutti i diritti sono portati dinanzi ai tribunali nè tutti gli interessi cessano in certi casi di piatire dinanzi a loro; e la distinzione diventa talora sottilissima, e difficile quando si tratta di scendere alla pratica.

Si è detto infine che la differenza apparisce da ciò che il tribunale giudica del diritto privato, del mio e del tuo fra due contendenti che recano innanzi ad esso le loro ragioni, e la Corte decide applicando la legge al caso: invece spetta all'amministrazione (e per conseguenza anche ai tribunali amministrativi dove esistono) tutto ciò che è di diritto pubblico interno, cioè che sorge dai rapporti dei cittadini e degli Enti giuridici collo Stato, in quanto autorità regolatrice e tutrice. Ricordi il lettore quel che abbiamo detto sopra, che lo Stato in alcune circostanze conduce la gestione de' suoi affari come un privato, e quando ha fatto un contratto è obbligato similmente ad osservarne le clausole, e in questi casi si presenta dinanzi al tribunale anch' esso come ogni altro cittadino. Ma il più delle

[1] De Falco. — Discorso tenuto all'Assemblea Generale. Corte di Cassazione di Roma, 3 gennaio 1881.

volte lo Stato impera come potestà pubblica, e similmente le autorità locali sì delegate che elettive: ed è degli atti fatti a fine di pubblica utilità che si tratta di presente. Questo criterio corrisponde alla definizione datane dal Romagnosi: « essere per sè « stesse questioni di pubblica amministrazione tutte « quelle che cadono sopra oggetti di loro natura ap- « partenenti alla ragione pubblica, considerata tanto in « relazione alla persona individuale dello Stato, quanto « in relazione ai cittadini contemplati nelle loro ge- « neralità.[1] » Però anche questo criterio non può ammettersi in tutta la sua ampiezza, e di vero ne seguirebbe quel che l'autore stesso logicamente deduce, che appartiene all'autorità amministrativa decidere di tutte le controversie sopra obbligazioni o diritti che nascono dal fatto dell'amministrazione pubblica, ossia da un atto amministrativo. Ora vi sono degli atti amministrativi che possono violare il diritto privato, e a giudicare dei quali basta il testo del codice civile; sicchè non v'è ragione di sottrarli ai tribunali ordinarii.

Mediante un'accurata analisi dei casi di controversia, si può supplire in parte a queste teoriche un po' troppo assolute, pur riconoscendo che talvolta è difficile determinare la competenza con precisione ed anticipatamente. Ma è chiaro che sono di competenza giudiziaria tutte le questioni di stato civile, e anche poli-

[1] Romagnosi. — *Principii fondamentali di diritto amministrativo.* Opere Vol. II, Lib. VI, Id. Appendice.

tico, tutte le questioni di proprietà o di obbligazioni, contratti ecc., tutte le questioni intorno a un diritto privato che sia ben determinato e definitivamente acquisito. E rispetto alle questioni che nascono da atti amministrativi, al giudice ordinario si appartiene pronunziare della legalità di essi; nè parmi esatto quello che taluni affermano che il giudice non possa mai annullare l'atto amministrativo: così per esempio se il fondo per il culto prendesse possesso di un ente, e l'apprensione fosse dichiarata illegittima, l'atto stesso rimarrebbe annullato. Quanto al contenzioso amministrativo giova notare in primo luogo che la controversia non è solo fra il privato cittadino e l'amministrazione dello Stato, ma fra cittadini ed Enti morali, fra Stato ed Enti morali ed anche fra il governo e i suoi agenti. Così appartiene a questo genere di contenzioso ogni con troversia che nasce fra Stato e Comune in materia di attribuzioni: similmente se si tratta di aver trapassato le proprie facoltà, poniamo il caso avvenuto non è guari che un municipio si faccia esercente di un industria, e per questo modo danneggi gli esercenti privati, limitando la libera concorrenza. Così tutte le questioni di disciplina interna dei pubblici ufficiali, e di responsabilità gerarchica, così dello stato degli impiegati e va dicendo. Quanto poi al ricorso del privato cittadino contro l'amministrazione pubblica, anche qui è da notare che la controversia prende sempre origine da un atto amministrativo, che l'amministrazione non vi è mai o quasi mai attrice ma è convenuta, e

difende la propria libertà d'azione; e che il criterio di interpretazione nel giudicare deve essere più largo nel giudice amministrativo che nel giudice civile. E in vero in molti casi l'atto amministrativo rimane inalterato, e si attribuisce solo un ristoro al ricorrente, mentrecchè la potenza del tribunale ordinario reintegra il diritto che è stato offeso, e restituisce le cose in pristino per quanto è possibile.

Le suddette avvertenze mi sembra che conducono naturalmente alla soluzione del problema, e tuttavia il tema è ben lungi dall'essere esaurito, e manca ancora la formula scientifica che raccolga ed esprima tutti i casi in una proposizione generale. Io stesso sento che nel mio discorso v'ha qualche cosa di vago e di oscuro. Ma per tornare dalla digressione al soggetto principale, posto che la vita civile è intessuta di atti amministrativi indirizzati all'utile pubblico, ma che possono tornare di nocumento al privato e posto che dev' essere permesso contro questi atti il ricorso, e la querela, ma non dinanzi all'autorità giudiziaria perchè non è competente a giudicare, qual via dovrà tenersi? a chi rivolgersi? Ho notato più sopra, e giova ripeterlo, esservi qualche atto o provvedimento la cui indole urgente, il cui giudizio discretivo, il cui effetto momentaneo impedisce che possa mai essere deferito a tribunali nè giudiziarii nè amministrativi, ma questa non è, e non deve essere la regola generale. L'arbitrio dell'amministrazione deve limitarsi il più che sia possibile e il ricorso del cittadino deve avere una protezione od una guarentigia

efficace. La Germania, come ho detto sopra, v'ha posto mano ordinando tutta una gerarchia di tribunali amministrativi parallela ai tribunali giudiziari, e questo ordinamento sembra aver fatto buona prova.

E nondimeno io non oserei consigliare al mio paese tutta la macchina immensa della giurisdizione prussiana, nè tampoco è mio intendimento di proporre un ordinamento preciso, descrivendolo nelle sue varie parti e quasi apparecchiando uno schema di legge da discutere. Non è questo il compito del libro presente, pago di segnare alcune linee generali. Però siccome anche questa semplice delineazione vuol avere qualche forma pratica, parmi che in Italia si potrebbe provvedere a ciò col metodo austro-ungarico, cioè colla creazione di un tribunale amministrativo supremo. Che se questo sembrasse insufficiente, perciocchè detto tribunale conosce solo del diritto e la esperienza confermasse tale insufficienza, si potrebbe supplirvi ordinando i Consigli di prefettura in modo alquanto diverso da quello che è stabilito agli articoli 5 e 6 della legge comunale e provinciale. E poichè accenno a questa idea piacemi di chiarirla alquanto maggiormente. Ho detto altrove che il Consiglio di prefettura dovrebbe per ciò che risguarda l'esecuzione degli atti importanti e per mantenere in continuo accordo i vari servigi, comporsi dei capi di servizio stessi; e mantengo questo concetto. Ma diverso è il Consiglio di che io parlo: io parlo di quello che esiste già secondo gli articoli 5 e 6 della nostra Legge comunale e pro-

vinciale del 20 marzo 1865, la quale dice che il Consiglio di prefettura si compone di un numero non maggiore di tre consiglieri e di due aggiunti, e che le sue attribuzioni gli sono commesse dalle leggi. Ora di questi cinque potrebbe il Governo sceglierne due, uno fra i funzionari della carriera amministrativa e l'altro fra quelli della carriera giudiziaria, altri due venire dalla elezione del Consiglio provinciale per un periodo di cinque o sei anni, il quinto procederebbe per delegazione della Corte dei conti per attendere più particolarmente al còmpito dell'esame di tutti i bilanci consuntivi dei comuni e delle Opere pie. A questo corpo, che diventa una specie di tribunale amministrativo, sottoporrebbe il prefetto le violazioni della legge che gli Enti morali avessero commesso, e ricorrerebbero i cittadini e gli Enti morali pei gravami fra loro o verso l'amministrazione.

E qui non posso fermarmi a determinarne i particolari, nè posso rispondere a una quantità di piccole obbiezioni che mi si affollano innanzi, perchè come già accennai, non si tratta di porgere uno schema di legge a discussione, ma di dare le linee generali di un disegno per soggettarlo ad esame e a correzione. Nondimeno non posso pretermettere due difficoltà che si presenteranno alla mente del lettore, e che appaiono gravi al primo sguardo. L' una è che tale ordinamento sarebbe troppo complicato: ma esso non aggiunge che un solo organo agli esistenti, e altri ne annulla o ne semplifica. I Consigli di prefettura restano quali sono di numero, ma con una parte dei loro membri elet-

tivi, e con attribuzioni più chiare e distinte. Molte commissioni speciali e corpi collegiali che vennero sorgendo mano a mano sopratutto in materia di contenzioso finanziario, possono finire cedendo le attribuzioni loro ai Consigli di prefettura. Un solo corpo realmente nuovo vi sarebbe cioè la Corte suprema amministrativa, ma in un paese che ha cinque cassazioni e tanti tribunali civili che soverchiano il bisogno, la diminuzione di una piccola parte di questi sarebbe compenso più che sufficiente alla formazione di un nuovo ed unico tribunale. La Corte dei conti rimarrebbe com' è al presente.

La seconda obbiezione è che con ciò si menoma l' importanza dei Consigli superiori che esistono presso i Ministeri, e tali sono il Consiglio di stato che nel sistema francese è il pernio del contenzioso amministrativo, il Consiglio dei lavori pubblici, d' istruzione pubblica, d' industria e commercio e simiglianti. Io non lo credo punto. Le attribuzioni, siccome il titolo dice, sono di consiglio e precedono l' atto; non sono di giurisdizione se non in pochissimi casi, cioè pel Consiglio di stato, nei casi indicati all' art. 10 della legge 20 marzo 1865, e di questi anche con altra legge del 31 marzo 1879 cessò il più importante che era la decisione sui conflitti che insorgono fra l' autorità amministrativa e la giudiziaria e fu attribuita alla Corte di cassazione di Roma: ed un altro caso di giurisdizione è quello del Consiglio d' istruzione superiore per le pene da infliggersi ai professori. Adunque l' importanza di tali facoltà non è di gran momento, e

l'opera loro non è meno necessaria nè meno proficua come sussidio, avviso, indirizzo del Ministro; dirò anzi che questi in certi casi non dovrebbe poter operare diversamente dall'avviso loro. Certo le leggi che li riguardano andrebbero lievemente ritoccate, ma non alterandone la sostanza.

Lo Spaventa, nel discorso che ho più volte citato, indicò anch'egli le tre maniere di rimedi che ho spiegato, maggior libertà individuale, decentramento, giurisdizione amministrativa, ma venendo alle riforme pratiche, si tenne pago a proporre alcune poche modificazioni alle leggi vigenti. Laonde io penso che la differenza col mio disegno nasca principalmente da ciò che ei temette scostandosi dagli ordini presenti di incorrere la taccia di troppo speculativo e remoto dalla pratica, e volle colla parvità delle apparenti mutazioni rassicurare gli animi, laddove il progresso che l'opinione pubblica ha fatto di poi in questa materia, permette di tagliar più sul vivo. Ad ogni modo se queste differenze si vogliano divisare, elleno mi paiono le seguenti: lo Spaventa manterrebbe nelle deputazioni provinciali il diritto di revisione, di tutela e di giudizio amministrativo, purchè il prefetto ne rimanga il presidente. Io invece lascio alla deputazione piena autonomia e facoltà di amministrare la provincia; ma gli tolgo ogni prerogativa tutoria, perchè a mio avviso non le si conviene. Similmente egli vorrebbe svolgere le facoltà giurisdizionali di alcuni corpi amministrativi, laddove io preferirei di raccoglierne le attribuzioni

nei Consigli di prefettura. Infine egli modificherebbe nella composizione e nelle attribuzioni il Consiglio di stato per accostarlo alquanto ad un tribunal supremo amministrativo, io invece propongo la creazione di questo tribunale. Dissi che le idee espresse dall' onorevole Spaventa hanno cominciato a penetrare negli animi, e ciò può scorgersi anche nell'ultimo progetto di legge che il Depretis aveva presentato al Parlamento per una riforma del Consiglio di stato, perchè vi si proponeva appunto di afforzare alcune attribuzioni giurisdizionali esistenti, di estenderle oltre i limiti odierni, e di modificare la composizione del collegio.[1] Ma a me pare più semplice e più efficace la istituzione di un tribunale proprio, lasciando al Consiglio di stato la sua grande e propria attribuzione di consigliere del governo.

L'idea di trasformare i consigli di prefettura non è nuova e la espose primo in Italia, a mia notizia, Costantino Baer in una serie di articoli che avrebbero meritato tutta la meditazione e lo esame degli uomini politici e di coloro che studiano sulle condizioni della società odierna; ma passarono invece poco osservati, perchè la opinione non era matura ancora a tali indagini,[2] e poi Roma e l'acquisto della capitale rapivano ancora a sè le menti di tutti. In quegli articoli ei pro-

[1] Disegno di legge: modificazioni alla legge 20 marzo 1865 sul Consiglio di stato. Documenti N. 40 1ª Sessione 1880.

[2] Costantino Baer. — *Il decentramento in Inghilterra e le sue possibili applicazioni in Italia.* Nuova Antologia, 1879.

poneva che i Consigli di prefettura nominati dal Governo fra i notabili del paese e rinnovabili periodicamente avessero i seguenti uffici: 1° Imporre ai comuni ed alle provincie l'adempimento degli obblighi previsti dalle leggi mediante sentenza resa esecutiva. 2° Omologare come fanno i tribunali per gli atti di giurisdizione volontaria tutti gli atti di amministrazione che le leggi dichiarano sottoposti all'autorizzazione del governo. 3° Giudicare dei conti consuntivi. 4° Giudicare della responsabilità degli ufficiali pubblici e dell'adempimento dei loro doveri. 5° Decidere sulla conformità alle leggi dei regolamenti generali per servizi affidati ai comuni ed alle provincie. 6° Giudicare in prima istanza delle questioni elettorali. 7° Decidere sui reclami in materia di tasse comunali, salvo che sia questione di diritti da lasciarsi ai tribunali. Il prefetto faceva secondo lui l'ufficio di pubblico Ministero presso i consigli. Come ognun vede il concetto che io ho esposto in questa parte, non differisce sostanzialmente dalle predette idee.[1] Soltanto io estenderei il giudizio sui ricorsi non solo alle materie di finanza ma a tutta l'amministrazione.

Ed ora parmi tempo di raccogliere le vele. Ho

[1] Il Baer propone oltre i Consigli di prefettura a mo' di tribunali, più altre cose al fine di ottenere un vero decentramento e cioè la agglomerazione dei piccoli comuni in distretti, la separazione dalle finanze comunali da quelle dello Stato, la delegazione di molte funzioni governative ad autorità locali onorifiche e variabili, finalmente la responsabilità di tutti gli amministratori pubblici sancita da pene.

studiato di mostrare per quale via gli Stati Uniti d'America, l'Inghilterra, la Germania abbiano cercato di porre freno al male di che parliamo. M'è parso che l'Italia non si trovi in grado di seguire una sola di queste vie poichè la sua indole, le sue tradizioni, il modo di suo svolgimento vi porrebbero troppo forti ostacoli. Resta adunque che l'Italia attinga a ciascuno di questi tre esemplari ciò che v'ha di meglio e di più confacente ai suoi costumi, e ne faccia un tutto organico che abbia impronta nazionale. Pertanto noi dovremmo sforzarci di togliere tutte le pastoie alla libertà individuale che non sono punto necessarie, al qual fine gioverebbe riprendere in esame parecchie leggi, e sopratutto i regolamenti fatti dal governo, o approvati da esso, per sterparne tutto ciò che non è strettamente richiesto dagli interessi generali e dai fini dello Stato: e la parte restante e necessaria, salvarla e coordinarla insieme dandole anzi un valore maggiore come dirò appresso. In secondo luogo noi dovremmo fare opera di decentramento in ogni pubblico servigio ed ufficio, sia per delegazione di facoltà del governo ai suoi propri agenti locali, sia per maggior ampiezza di facoltà data alle aziende provinciali e comunali, sia togliendo ogni diretta ingerenza del governo nell'amministrazione loro vera e propria, sia finalmente agevolando e favoreggiando la costituzione di associazioni autonome aventi carattere di Ente giuridico, e avvalorando quel che gli inglesi dicono diritto d'incorporazione sotto determinate leggi e cau-

tele. Finalmente noi dovremmo costituire la giustizia amministrativa, togliendo all' amministratore stesso il sindacato dei suoi propri atti, e il definitivo pronunciato sui medesimi, e ammettere il richiamo amministrativo per quelle controversie che non posson esser giudicate dai tribunali ordinari. Al qual uopo è mestieri dare ai regolamenti effetto giuridico e creare una giurisdizione amministrativa. Forse basterebbe un tribunale supremo amministrativo, ma ove si creda necessario dare guarentigie anche negli ordini inferiori, ho indicato i lineamenti di un disegno che mi sembra non difficile ad eseguirsi.

V' ha chi invoca un codice amministrativo; v' ha chi nega potersi in guisa alcuna codificare l' amministrazione e i più fra i francesi propugnano quest' ultima idea.[1] In Italia un'autorità molto competente esprimeva pur dinanzi il medesimo concetto.[2] « Il regolamento, dice « il Mantellini, che volesse descrivere ogni atto della « vita civile di un popolo e di chi lo governa o ammini- « stra rischierebbe di costituire il governo nella impos- « sibilità di muoversi e di agire per riuscire manche- « vole e arbitrario ad un tempo.... E fra l'arbitrio del « l'uomo e l'arbitrio della regola, si rischia meno col

[1] L' idea invece del codice amministrativo trovasi bene difesa in un libro pubblicato da Giacomo Andrea Musso che ha per titolo: *La scienza amministrativa considerata in relazione ad un codice amministrativo degli italiani.* 2ª ediz. Firenze 1875.

[2] Relazione sulle avvocature erariali per l'anno 1880. Camera dei deputati. Documenti N. XXVIII.

« primo che col secondo. La regola che non risponde
« nè può risponder di nulla, necessariamente tracciata
« *a priori* in previsione dei casi avvenire, la si ap-
« plica strida o non strida, convenga o disconvenga
« col caso avvenuto o colle sue fattispecie, si abbia
« per opportuna oppure no. E l'opportunità che è la
« prima legge, il criterio costante da seguire nell'am-
« ministrazione dipende da un insieme di circostanze
« che non si ripete e da un giudizio di prevalenza
« delle une sulle altre che cambia da caso a caso. »

Questa teorica ha una parte di vero, ma solo una parte; nè io tacqui esservi veramente dei casi nei quali il giudizio e l'atto amministrativo sono determinati da un complesso di elementi che definire non si ponno, e questo giudizio e questo atto dell'amministrazione bisogna accettarli senza dar luogo a richiamo o al più rimettersene all'autorità superiore in gerarchia. Ho detto inoltre non esservi legislazione amministrativa che possa tutto definire e coercere sino nei particolari. Ma ho parimenti detto sopra che nelle materie politiche e sociali, ella è questione di limiti più che di principii. Già l'esperienza ha dimostrato quante controversie che altra volta erano reputate amministrative potevan decidersi dai tribunali ordinari come controversie di diritto privato. La legge del 1865 e la giurisprudenza da quel tempo sino ad oggi lo hanno determinato sufficientemente. Ma l'esperienza ha mostrato ancora che molte controversie che si volevano evitare del tutto per non offendere l'azione

libera dell'amministrazione, possono dar luogo a ricorso e a giudizio. V'ha una quantità di atti amministrativi che si riferiscono a materie di polizia, d'imposte, o stradali, o idrauliche o sanitarie e va dicendo, alle quali non solo si possono prescriver delle norme, ma le norme sono già in gran parte prescritte, mediante regolamenti, circolari, istruzione. E si tratta di dare a queste regole maggiore precisione e fissità, e di statuire che l'autorità che compie l'atto non sia quella medesima che giudichi dei richiami, ma un'autorità diversa e collegiale che porga nella sua composizione, nella procedura, nelle forme del giudizio le maggiori guarentigie possibili al cittadino.

Già sin dal 1829 in alcuni suoi scritti sagaci e profondi il duca di Broglie aveva preso ad esaminare lo stato del contenzioso amministrativo in Francia, e a farne la critica.[1] Il suo pensiero era di fare un lavoro di discriminazione delle materie che erano allora di sua spettanza (ed oggi ancora in massima parte gli spettano) e divideale in tre categorie. La prima doveva comprendere tutte le controversie che oggi si reputano amministrative e veramente sono di diritto privato e debbono sottoporsi ai tribunali ordinari, avvegnacchè sotto il nome di contenzioso amministrativo, dic'egli, il governo anche oggi decide

[1] BROGLIE. — *De la Iuridiction administrative à propos de l'ouvrage de Mr: Macarel:* articolo ripubblicato nella Raccolta dei suoi scritti e discorsi. Vedi anche l'opera postuma: *Vues sur le Gouvernement de la France.*

una quantità di questioni giudiziarie, che posson dirsi usurpate alla giurisdizione ordinaria, e che è un dovere il restituirle: la seconda tutte le controversie che sono materia peculiare di contenzioso amministrativo e sulle quali pur mantenendo gli ordinamenti vigenti invoca talune modificazioni a guarentigia del cittadino: la terza finalmente le questioni che non si possono portare nè dinanzi al tribunale ordinario nè dinanzi ai Consigli amministrativi; ma debbono essere decise unicamente dall' autorità che le ha fatte sorgere. Il concetto da me espresso muove dalle stesse premesse del duca di Broglie. Inoltre mi sembra che non debba esserne troppo ardua la esecuzione, specialmente in Italia, dove la legge del 1865 e la giurisprudenza conseguente ha restituito ai tribunali ordinari tutto ciò che era di loro appartenenza.

Ma invocando che le norme amministrative le quali oggi si trovano sparse in regolamenti, istruzioni, circolari ecc., siano più precisamente fissate per servire di fondamento ad un giudizio, non posso tacere che questo lavoro vorrebbe essere compiuto, estendendolo anche a talune materie che si lasciaron finora quasi a bella posta fuori della legge. Noi italiani, e anche i popoli che sogliono chiamarsi di razza latina, abbiamo una cotale repugnanza a stabilire regolamenti che abbian forza di legge, e siamo propensi a darne piuttosto al governo la balia, e abilitarlo a provvedere con decreti ed ordinanze che si rinnuovano, si contraddicono, e lasciano sempre incertezza e mobilità

nelle regole amministrative. In Inghilterra le leggi sono particolareggiate, minute e si stendono sin dove ne sia d' uopo. E inoltre ogni anno il Parlamento vota centinaia di *bill* privati che hanno forza di legge, e dai cittadini, sono invocati per interessi loro propri.

Sarebbe argomento degnissimo di esame, sino a qual punto in un reggimento costituzionale possa stendersi la facoltà del governo o essergli delegata dal Parlamento di provvedere alla esecuzione della legge mediante regolamenti, decreti, e circolari che hanno sempre qualche parte di legislativo: ma il lungo tema mi caccia. Però questa facilità di lasciare tanta balia al governo deriva eziandio da un certo timore di affisare taluni punti delicati della vita politica, nei quali piuttosto che venire ad una determinazione precisa, preferiamo di dare a chi comanda sconfinato arbitrio, il che è sorgente da un lato di abusi, dall' altro di accuse e di rimprocci. Chi non ricorda le discussioni seguite in Parlamento e fuori sul diritto di associazione e sui suoi limiti, sul prevenire e sul reprimere? Anch' io vi presi parte non lieve, e non vorrei ripetere le cose dette, ma chiederò solo: per qual motivo non si osa fissarne le regole per legge? Oggi l' associazione è libera: tutti vi consentono, ma tutti consentono similmente che siffatta libertà come ogni altra ha i suoi limiti. Or bene, sian chiariti questi limiti: così nè al Governo sarà lecito oltrepassarli a danno del cittadino, nè il cittadino potrà servirsi di una libertà indefinita per attentare alla sicurezza dello Stato.

Il medesimo dicasi delle leggi che possono occorrere in certi eventi straordinari. Poniamo che il territorio nazionale sia improvvisamento occupato, poniamo una insurrezione interna a mano armata, poniamo una provincia dove briganti scorrazzino e incutendo il terrore impediscano il regolare procedimento, dell' azione della polizia e del tribunale. In queste ricorrenze le leggi generali non bastano, e tutti i paesi forti vi hanno provveduto con leggi speciali determinando bene le circostanze e munendo l'autorità di facoltà così dette eccezionali, ovvero vi provvedono volta per volta. In Inghilterra non è raro il caso che le franchigie costituzionali siano in parte sospese: oggi anche per l'Irlanda furono prese disposizioni severissime. In Francia fu supposta la necessità dello stato d'assedio, e fu statuito che le Camere debbano esse stesse bandirlo allorchè seggono, se no il governo lo decreti di proprio moto, salvo ad esse decidere appresso della convenienza e della legalità del decreto.[1] In Germania la legge determina le norme, i limiti, le competenze speciali dello stato d'assedio, ma lascia largo margine al Governo di proclamarlo quando lo crede necessario. In Italia si è sempre sfuggito con cura di definir questi casi, pur concedendo in fatto che la potestà esecutiva operi tutto ciò che stima necessario alla salute pubblica: *salus publica suprema lex*. Così Genova fu posta in istato d'assedio il 3 agosto 1848 nè il parlamento subalpino se ne diede

[1] Legge 3 agosto 1878.

per inteso: similmente la provincia di Sassari, con decreto del 29 febbraio 1852 e la Camera l'approvò con un ordine del giorno puro e semplice. Il Ratazzi decretò lo stato d'assedio nelle provincie siciliane il 27 agosto 1862, il 20 settembre nelle provincie napoletane. Ma cionnonostante quando nel 1875 il governo chiese la balìa di poche e ben determinate facoltà straordinarie per le provincie che erano infestate dal brigantaggio, trovò una opposizione forte, cavillosa, focosissima sostenuta anche fuori dal Parlamento da molti, e riuscì a mala pena a condurre in porto una legge gretta e stentata che per fortuna non fu necessario attuare, per le migliorate condizioni della sicurezza pubblica, ma che probabilmente da se sola non sarebbe stata efficace. Eppure non mancavano taluni fra i più furiosi oppositori, i quali assediavano l'ufficio del ministro per dirgli: fate ciò che stimate necessario, anche oltre le leggi, ma non ci chiedete anticipate facoltà, riescite, e sarete approvati e lodati. E questo fece il ministero dopo il 18 marzo 1876: e non si può disconoscere che ottenne in Sicilia effetti notevolissimi, ma trapassò senza scrupolo la legge e i diritti sanciti dallo Statuto, negando sempre nei suoi giornali di farlo, e il pubblico tenendogli bordone con tacito plauso, e le poche rimostranze fatte nella Camera si attutirono come se fossero rivelazioni imprudenti. Questo stato dell'opinione pubblica è a mio avviso morboso, e contrario alla buona e ordinata costituzione di un reggimento libero; permettendo che si

oscilli fra l'impotenza a reprimere il male, e l'arbitrio governativo giustificato da susseguenti voti di fiducia. E s'attiene, almeno come sintomo, a tutto ciò che ho detto di sopra assai più che non paia, e ci riconduce al concetto che bisogna quanto è possibile determinare con leggi precise tutto ciò che riguarda i diritti dei cittadini e gli interessi sostanziali della società.

Oltre la triplice riforma dei nostri ordini amministrativi, occorrono a mio avviso altre due leggi per compiere un sistema di guarentigie amministrative. L'una sullo stato degli impiegati, l'altra sulla responsabilità di tutti gli amministratori della cosa pubblica.

È utile e necessario stabilire per legge i diritti e i doveri degli impiegati? La scuola che favoreggia il governo assoluto lo nega, imperocchè vede nell'impiegato un servitore del Principe il quale può prenderlo e licenziarlo ad arbitrio. La scuola democratica giunge alle stesse conseguenze, perchè il popolo non si differenzia dal sovrano assoluto là dove può tutto. Laonde o egli stesso direttamente elegge a certi tempi rettòri e giudici e impiegati, senza altra giustificazione che un bollettino gittato nell'urna: ovvero se concede ai capi del governo le nomine degli impiegati, tiene i primi dirimpetto a se responsabili di tutto, e non si cura degli agenti inferiori nè li riconosce come funzionari dello Stato. La scuola germanica sin dall'epoca della restaurazione, nel 1815, rivolse a ciò le sue mire e lo Stein nell'ordinamento dell'amministrazione prussiana pose fra gli ordini essenziali la legge sullo stato

degli impiegati. Fin d'allora furono scorti i vantaggi e gli inconvenienti di questo sistema, e li notava più tardi, con quella precisione che è propria della sua eloquenza il principe Bismarck in un suo discorso al *Reichstag*, sul diritto elettorale, e sulla eligibilità degli impiegati « Noi abbiamo, diceva egli, nella Prussia « in qualche modo due costituzioni che corrono parallele: la vecchia del governo assoluto che trovava la « sua difesa contro l'arbitrio nella inamovibilità degli impiegati: e la nuova, quale almeno si pratica « in quasi tutti gli altri Stati, onde codesta inamovibilità non pare potersi accordare. Il governo prussiano checchè faccia, e si muova, sentesi da ogni « parte impacciato. Esso non può revocare un impiegato che abbia obbedito alle istruzioni dategli, stando « alla lettera delle medesime; ancorchè ne abbiano « franteso lo spirito. Eppure anche codesto ha i suoi « grandi vantaggi: nè io vorrei a verun costo immolare « la integrità del funzionario prussiano, la sua dignità, « il sentimento che lo sottrae alle tentazioni di uno « scarso e spesso insufficiente salario; laonde preferisco « di sopportare animoso gli inconvenienti di un governare impacciato al gittarmi impreparato in altre difficoltà.[1] » In Francia v' hanno norme per l'ammissione, per l'avanzamento, per le pensioni: ma garanzie vere e proprie in favore dell'impiegato non vi sono: se ne

[1] Discorso di Bismarck al Reichstag 28 marzo 1867. *Ueber das allgemeine directe Wahlrecht und die Wählsbarkeit der Beamten.*

eccettui la magistratura, la quale però da ultimo ebbe anch'essa a patire iatture. Vi supplisce in gran parte la tradizione solida, e rispettosa dei diritti acquisiti, salvo nei momenti di rivoluzione, quando la smania delle così dette purificazioni vela la cupidigia e la vendetta. In Inghilterra dove, come dicemmo altrove, il maggior numero degli uffici pubblici rampolla da una posizion sociale e si adempie gratuitamente, poco era da provvedere sull'argomento: la massima parte degli impiegati veri e propri s'intendeva assicurata del suo ufficio sino che non demeritasse (*during good behaviour*) e il principio colà tanto operativo della *æquitas et bona fides* aveva stabilito per essi una inamovibilità di fatto. Però mano a mano che alcune forme continentali penetrano nella costituzione brittanica, si sente la convenienza di regolare lo stato degli impiegati, e dal 1853 si cominciò dal sancire gli esami di concorso per l'ammissione.

Un punto fondamentale da determinare è quello della responsabilità diretta dell'impiegato, principio ammesso sostanzialmente in Germania, e per isbieco introdotto nella nostra legge di contabilità all'art. 60 ma di ciò più oltre. Non potè la legge sullo stato degl'impiegati essere recata innanzi nei primordi del regno d'Italia: imperocchè si trattava di disfare tutte le amministrazioni passate, e di ricomporle in unico stampo, di guisa che sarebbe stato impossibile il riuscirvi senza una certa libertà d'azione. Ma non appena l'ordinamento parve almeno nelle sue parti prin-

cipali assodato, cioè sin dal 1864 il Minghetti disegnò di presentare un apposito di legge, e ne accettò l'invito dalla Camera in un ordine del giorno, ma le vicende de' tempi ne impedirono l'esecuzione. Più tardi il Lanza dapprima al Senato nel marzo 1870,[1] poscia nel 1871 alla Camera dei Deputati[2] presentava il progetto di legge che determinava le categorie degli impiegati, i titoli richiesti e gli esami che si dovean sostenere per essere ammessi: dava norma alle promozioni e ai trasferimenti, alle disponibilità e alle aspettative. Stabiliva per quali motivi l'impiegato potesse essere punito e con quali ammende, fino alla destituzione, e fissava le guarentigie di esso dirimpetto al Governo: ancora delineava i casi di collocamento a riposo, e i diritti a pensioni che all'impiegato spettavano. La Giunta parlamentare fece una relazione accurata e sostanzialmente accettò le idee del ministro; ma non ebbe luogo discussione. Più tardi ancora, nel 1876, l'on. Depretis ripresentò un altro progetto[3] ma in termini più ristretti perchè abbassava il grado di cultura richiesta dal suo predecessore per l'ammissione agli impieghi: e lasciava al ministro troppo maggiore larghezza nel licenziare gli impiegati dal servizio pubblico ogni volta che ei lo giudicasse conveniente al servizio mede-

[1] Sessione 1869 e 1870. Senato del Regno N. 16.

[2] Sessione 1871, 1872 N. 19.

[3] Sessione 1876 N. 45.

simo. Portato innanzi alla Camera questo disegno, toccava quasi il porto dopo parecchi giorni di discussione, quando non so qual vento lo respinse in ignoti mari, donde non uscì più mai sino ad oggi. Ora io credo che questa legge dello stato degli impiegati sia una delle cose essenziali al fine che noi ci proponiamo, e dovrebbe quindi senza indugio essere proposta al Parlamento in tali termini, da sottrarre l'impiegato stesso all'arbitrio, al capriccio, alle influenze parlamentari. A tal fine converrebbe ch' essa offrisse guarentigie sicure all'impiegato non solo di non esser dimesso, ma neppure scaraventato da un capo all'altro della penisola, per ciò solo che non seppe sobbarcarsi alle voglie di un deputato, nè consentì di farsi strumento dei soprusi di un partito, o addiventare un agitatore zelante di elezioni. Ma d'altra parte converrebbe che stabilisse eziandio regole e discipline severe contro l'impiegato che parteggia! questo dupplice argomento renderebbe l'ufficiale pubblico più indipendente, e frustrerebbe le indebite ingerenze della politica nell'amministrazione. Per ora egli non ha verace difesa, ed a provarlo basterebbe una sentenza recente della Corte di Cassazione la quale dichiara l'autorità giudiziaria incompetente, e l'impiegato privo di ogni azione per ammenda di danni nel caso di destituzione. E v'ha di peggio; chè lo spirito pubblico non si commove punto alle ingiustizie di tal fatta; anzi udiamo risonare il plauso a cambiamenti repentini e radicali, e il ministro andare lodato non

che impunito, perchè, dicesi, diede prova di forza e seppe spezzar le maglie della burocrazia.

Ma è possibile questa legge senza menomare la responsabilità del ministro? La responsabilità, dice la scuola radicale, deve essere solo e tutta di lui: ogni altra menomerebbe la pienezza di sue facoltà, e del sindacato parlamentare. Certamente il concetto della responsabilità dei ministri è fondamentale nel governo costituzionale. Le sue origini in Inghilterra risalgono alle origini stesse della monarchia[1] e il principio che il Re non può far male e che esso è inviolabile, si collega intimamente a ciò che ogni suo atto debba essere contrafirmato da un ministro che n'è responsabile. « È mirabile, dice il Balbo, questa istituzione, « questo mezzo termine, questo ritrovato non di nessun uomo, ma dei tempi progrediti in civiltà, questa combinazione della irresponsabilità del Principe « colla responsabilità dei ministri, che fa possibile ed « effettiva la riunione di tutti i vantaggi della monarchia e della repubblica nella monarchia rappresentativa.[2] » V'ha poi una responsabilità collettiva fra tutti i ministri, e per quanto può attenersi al subbietto di questo libro, essa fu ben definita da Lord Derby.[3] L'essenza di un governo responsabile è il vincolo mutuo fra i suoi membri pel quale essi agi-

[1] TODDE A. — *On parliamentary government in England.* Vol. II, Cap. I.

[2] BALBO. — *Della monarchia parlamentare,* Lib. II, Cap. II.

[3] V. HANSARD DEB. Vol. CXXXIV, pag. 84.

scono come partito, vanno insieme, consertano i loro atti, e se un di essi cade (salvo casi speciali) cadon tutti con esso. Ma di responsabilità ve n' ha di più specie: ve n' ha una tutta privata, quando il ministro opera come ogni altro cittadino; e ve n' ha una veramente e propriamente ministeriale nell' esercizio delle funzioni del governo, la quale può dar luogo a mettere i ministri in istato di accusa secondo l' art. 36 dello Statuto. Ciò presuppone manifestamente un delitto di alto tradimento, un attentato alla sicurezza dello Stato, di violazione delle leggi costituzionali. Spesso si è parlato della necessità di una legge precisa su questa materia, e ve n' ha eziandio qualche esempio. In verità tutta la parte che riguarda il procedimento può ben determinarsi, come pure la sanzione delle pene. Ma definire la responsabilità dei ministri è grandemente difficile, e coloro che vi si cimentarono si ristettero ai termini generali di tradimento, concussione, prevaricazione. La legge austriaca del 25 luglio 1870 che è pure la più precisa parla anch' essa di opere o di omissioni colle quali si viola la costituzione e la legge.

Ma come ognun vede, non è questa la responsabilità che al nostro fine vogliamo propriamente sottoporre ad analisi. V' ha una responsabilità che non è giudiziaria o penale, ma piuttosto politica, ed è quella che si manifesta col sindacato del Parlamento. Un ministro, poniamo, lascia gli affari in disordine, favorisce gli uni a preferenza degli altri, ha poca parsimonia del pubblico denaro, adopera una spietata

fiscalità, suscita colle sue esosità liti allo Stato, rasenta per arbitrii la violazione della legge senza però che apparisca manifesta la intenzione di trasgredirla. Codeste sono tutte colpe per le quali non si può metterlo in istato d'accusa: ma la Camera può esaminarle, discuterle, e pronunziare il suo giudizio con una mozione, o con un ordine del giorno che lo costringa a rassegnare il suo ufficio. Or ecco appunto il caso al quale alludono i partigiani della scuola più sfrenata, dandovi una estensione esagerata. Essi dicono: a che giova stabilire la responsabilità per gli ufficiali pubblici? essi sono meri strumenti del ministero e debbono esser tali. Il ministro è responsabile per tutti loro davanti alla Camera: è in lui che debbono convergere tutte le accuse. Or qui ci troviamo fra un astrattezza e una ipocrisia. È una astrattezza quella di supporre che il ministro possa davvero prender sulle sue spalle la responsabilità di tutto ciò che fanno gli agenti dell'amministrazione in ogni parte del regno. Questo carico sarebbe tanto grave e sproporzionato, che per la sproporzione sua stessa si risolverebbe in nulla. Se un ufficiale pubblico ha commesso un atto scorretto nella interpretazione e nella esecuzione della legge e del regolamento, chi vorrà perciò condannare seriamente il ministro, quando anch'esso non lo abbia punito subito e talora per sentimento di solidarietà cerchi di difenderlo? È poi un'ipocrisia quella di supporre che la decisione del Parlamento abbia sempre un valore di efficace riparazione. Il Parlamento assolverà o come di-

cesi oggi, darà un *bill d' indennità,* al ministro che ha commesso un' ingiustizia per assecondare la passione del partito, e fors' anche un ordine del giorno consacrerà la violazione del diritto. Questo è il punto sul quale insisto, e al quale io prego il lettore di rivolgere il pensiero. Imperocchè la responsabilità ministeriale estesa così largamente non ha significato alcuno, o se ne ha uno è di servire la maggioranza in tutti i suoi capricci.

E facciasi pure la legge della responsabilità ministeriale, ma restano due quesiti. Gli ufficiali pubblici sono responsabili e possono esser chiamati in giudizio pei loro atti? Provvede a ciò bastantemente il codice civile e penale? O è necessaria una legge speciale? Nella presente legislazione, i prefetti, i sotto prefetti e coloro che ne fanno le veci, come pure i sindaci, non « possono essere chiamati a render conto dello eser« cizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore au« torità amministrativa, nè sottoporsi a procedimento « per alcun atto di tale esercizio, senza autorizzazione « del Re previo parere del Consiglio di Stato. [1] » Questa disposizione di legge che abbiamo imitata dalla Francia pur temperandola, non può andare in accordo colla responsabilità vera degli impiegati. Uopo è che questi possano esser tradotti in giudizio per violazione di legge, ed eziandio per risarcimento di danni; insomma che l' azione penale e civile sia aperta contro di loro.

[1] Art. 80 e 110 della legge Comunale e Provinciale.

Ma fino a che limite? Ecco un problema delicato quanto mai. A risolverlo non mi par che basti citare gli articoli del codice civile[1] « che qualunque fatto dell'uomo « che arreca danno ad altri, obbliga quello per colpa « del quale è accaduto il danno, a risarcirlo; e che ciascuno è obbligato non solo pei danni cagionati per « fatto proprio, ma eziandio delle persone delle quali « deve rispondere. » È d' uopo bensì esaminare a fondo quali sono i casi nei quali l' impiegato è responsabile, quali i casi nei quali è responsabile per lui lo Stato, e finalmente quando nè egli nè lo Stato può esser convenuto. Per accusare un ufficiale pubblico o dimandargli un risarcimento di danni, è d' uopo che vi sia da parte di lui o eccesso di potere, o diniego di giustizia, o offesa alle leggi, o negligenza colpevole dei suoi doveri. Rispetto poi allo Stato, e ai casi nei quali lo si possa chiamare responsabile di danni in via principale o sussidiaria, il tema è lungi dall'essere chiarito in ogni sua parte. Certamente quando lo Stato agisce e contratta come qualunque ente civile esso trovasi esposto al rifacimento del danno secondo il diritto comune. Ma la forte questione non è ivi: è nei casi nei quali lo Stato impera e provvede come ente politico, o agisce nell' interesse della società. Imperocchè non può accusarsi di intenzione malvagia, mentre intende anzi a tutelare il pubblico bene, non può accusarsi d'aver scelto un ufficiale più che un al-

[1] Art. 1151 e 1153.

tro, perchè la nomina degl'impiegati è fatta secondo certe regole preordinate; e infine la società civile non è come alcuni reputano identica a una società d'assicurazione. Anche s' ingannano coloro che paragonano lo Stato ad un appaltatore di opere, perchè l' uno dispone e fa nell' interesse pubblico, mentre l' altro fa nell' interesse proprio, e se corre rischio talvolta di perdere, nel più dei casi guadagna, e tale è il suo intento. Poniamo che lo Stato modifichi le tariffe doganali abbassandole, non v' è chi abbia diritto di ripetere da esso i lucri che gli cessano dal cessare delle tariffe più alte. Invece certi atti, pur collegati colle funzioni essenziali dello Stato, possono produrre danni meritevoli di risarcimento, per esempio se ordini lavori di difesa alle ripe di un fiume che apportino la ruina di edifizi, o scemino la proprietà di un privato sulla ripa opposta. Notisi che la Corte di cassazione ha pronunziato in parecchie circostanze non essere applicabile allo Stato la regola di diritto privato relativa ai delitti o quasi delitti, e questa tesi è vigorosamente sostenuta dall' avvocato erariale.[1]

Finalmente non mi par che basti neppure la distinzione dello Stato quando agisce e contratta come Ente civile, e risponde come ogni altro ente degli effetti della sua gestione, dall' altro caso quando lo Stato provvede come Ente politico nell' interesse ge-

[1] Relazione sulle avvocature erariali per l' anno 1880. Doc. della Camera XXXIII.

nerale, avvegnacchè vi sono dei casi nei quali tal distinzione è sottile, onde riesce difficile distinguere gli atti che dall' una o dall' altra forma promanano. Da tutto ciò discende quello che accennai sopra, cioè che la materia aspetta ancora una trattazione completa e definitiva. Mi sia lecito ripetere anche qui ciò che più volte ho detto: trattasi una questione di limiti, e questi limiti stessi si rimuovono a seconda delle condizioni dei popoli e del progredire della civiltà. Ma qualunque sia la teorica e la giurisprudenza che in tal materia prevalga, egli è certo che quando siano fissate le regole rispetto alla responsabilità dello Stato e dei suoi agenti, regole analoghe vogliono statuirsi rispetto alla provincia ed al comune, e devono eziandio riferirsi agli amministratori di Opere piè, e di pubblici Istituti.

Un altro punto da esaminare è sino a qual grado l' ufficiale pubblico può essere difeso dirimpetto al tribunale, dell' ordine preciso del suo superiore, il quale sottentrerebbe in sua vece come reo convenuto. Il Mancini in un suo disegno di legge non ammetteva l' eccezione dell' obbligo di obbedienza gerarchica, per liberare l' esecutore dell'atto abusivo della solidaria responsabilità del danni, qualora l' ordine dato dal superiore fosse manifestamente illegale, ma codesta è dizione troppa vaga, e veramente pericolosa in quanto chè abiliterebbe l' ufficiale subordinato ad una continua discussione sul valore degli ordini che gli fossero dati. Certamente se il superiore ti comanda di commettere

un' azione che non abbia attinenza coll' obbligo del tuo ufficio o che, se pur l' ha, costituisca per se medesima un delitto, la legge morale e il sentimento della giustizia, impongono di rifiutare; ma vi sono degli atti, in materia poniamo di prevenzione per cagione di pubblica sicurezza, la legalità dei quali dipende da molte circostanze e fra queste eziandio dalla opportunità e dalla possibilità della riuscita: ora lasciando illimitata discussione a chi deve eseguire l' atto stesso, si avrebbero inconvenienti ad ogni ora, e il rimedio sarebbe più pericoloso del male: tanto più che concedendo la giustificazione per obbedienza gerarchica, la persona contro la quale si può procedere per violato diritto c'è, anzi dal fatto stesso dell' ordine dato è specificata e la responsabilità non vien meno passando dall' uno all' altro.[1] Il nostro codice penale sui reati per abuso di autorità, attentato alla libertà individuale, e violazione di domicilio, dichiara[2] essere sciolto da ogni responsabilità l' ufficiale o impiegato che ha agito per ordine dei superiori in oggetti della competenza loro, e pei quali oggetti era ai medesimi dovuta obbedienza.

Ma è ella veramente necessaria questa legge sulla responsabilità, o non basta già il diritto comune? Non si trova nei nostri codici, nelle nostre leggi, nel nostro Statuto tanto da provvedere ad ogni giusta esigenza? La tesi venne sostenuta con molta sagacità e con soda

[1] V. Rossi. — *Droit penal,* Lib. II, Cap. XIII. — V. anche Blüntschli. — *Teoria dello Stato,* Lib. VII, Cap. X.

[2] V. Art. 231, 194, 205.

erudizione dall'egregio Professore Adeodato Bonasi[1] il quale trovò nondimeno anch'egli una lacuna per ciò che riguarda i ministri. Imperocchè lo Statuto avendoli sottratti alla giurisdizione ordinaria, manca tuttora la procedura che debba seguirsi in questo giudizio speciale. Parvegli eziandio che dovessero abrogarsi quelle disposizioni, le quali senza alcuna ragione di grande interesse che le legittimi, potrebbero essere di ostacolo alla piena applicazione del diritto comune a tutti i pubblici funzionari. Consento nell'uno e nell'altro punto, ma non mi credo abbastanza competente ad affermare o negare la proposizione generale sostenuta dal Bonasi, la quale meriterebbe un'ampia disamina[2], e confesso che ne rimango in dubbio, per la qual cosa parlai di una legge fatta apposta. Egli stesso riconosce che fra il codice e certe leggi speciali come quella di pubblica sicurezza non vi è un coordinamento sufficiente e che bisognerebbe rivederle in questo intento. Ora io aggiungo che almeno in occasione di codesta revisione, oltre il desiderato coordinamento, debba esaminarsi accuratamente se qualche deficienza non si riscontri, ed a questa supplire. Certo non è ben chiaro, quando

[1] *Della responsabilità penale e civile dei Ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza* per Adeodato Bonasi. Bologna. Zanichelli 1874. Anche per coloro che stimano necessaria una legge speciale, questo libro rimane un documento prezioso da consultare.

[2] L'Associazione costituzionale delle Romagne ne fece soggetto di discussione nelle due sedute 11 e 19 novembre 1877.

il pubblico ufficiale possa chiamarsi in giudizio, nè tampoco è noto a tutti quando gli amministratori dei comuni, delle provincie, delle Opere pie, degli Istituti autonomi siano responsabili anche civilmente. Ciò vuol esser posto in piena luce, imperocchè è parte sostanziale della giustizia amministrativa.

Ho detto delle tre vie per le quali si può procedere al fine che ci siamo proposto; ho parlato inoltre di due leggi, l'una sullo stato degli impiegati, l'altra sulla responsabilità degli agenti del governo e degli amministratori della cosa pubblica, che dovrebbero far parte sostanziale dell'ordinamento di che trattiamo. Ora mi conviene eziandio accennare all'importanza di dare nelle nostre università allo studio del diritto amministrativo un più ampio svolgimento, e di fondarvi una vera facoltà politica e amministrativa.[1] Gli studi meramente giuridici tennero e tengono tuttavia il campo, ed è naturale in quanto che offrono agli studiosi una carriera rapida e lucrosa, quella dell'avvocato. Se non che il progresso degli studi rese manifesto che il diritto privato non era che una parte del diritto generale, e quindi le facoltà giuridiche si arricchirono di cattedre di diritto pubblico, costituzionale, e internazionale. Talvolta anche vi si unì quella di diritto amministrativo, e di economia, ma quasi acces-

[1] Vedi il discorso cit. del MESSEDAGLIA, e un altro discorso inaugurale letto all'università di Perugia il 14 novembre 1880 dal Prof. GUALTIERO MARCARELLI col titolo *Della politica nelle sue relazioni col diritto e coll'interesse pubblico secondo i nostri costumi, leggi e dottrine.*

sorie e di complemento. Ora ciò non basta, e se l'amministrazione deve essere esercitata da uomini esperti, uopo è che vi sia un corso di studi destinato a formarli. Laonde mentre le cattedre che ho accennato sopra sarebbero comuni ad entrambi gl' insegnamenti, ve ne sarebbero altre speciali alla facoltà giuridica o alla facoltà politica amministrativa: queste si dovrebbero bipartire come due rami da un tronco, ed avrebbero alla fine propri esami e diplomi. Converrebbe perciò allargare il campo di tutte le scienze che all' amministrazione si attengono: e per esempio non solo trattare il diritto costituzionale, ma più propriamente gli uffici del governo, le sue relazioni colle istituzioni ed associazioni civili, la sua azione ossia la politica: così il diritto internazionale si svolgerebbe nell' arte diplomatica, così la economia andrebbe corredata dagli insegnamenti affini come la statistica, la finanza, e la ragioneria. Nè dovrebbe mancare la parte tecnica, almeno in modo ausiliare, come per esempio l' igiene pubblica, la condotta delle acque, l' ordinamento della difesa nazionale. Laonde ben fece Ruggiero Bonghi allorchè, essendo ministro della pubblica istruzione, col regolamento 11 ottobre 1875 decretava potersi istituire in alcune università corsi speciali di discipline politiche e amministrative, e il de Sanctis più tardi (10 dicembre 1878) fondava in Roma un corso di scienze economico-amministrative. Codesti germi bisognerebbe spargere, imperocchè se non si comincia dal dimostrare scientificamente quale debba essere il com-

pito del governo, che cosa sia amministrazione pubblica, delineandone le differenze colla giurisprudenza, sarà difficile che nella pratica sia rettificato e si migliori l'andamento delle cose, e si tronchino dalla radice gli abusi di che abbiamo parlato. Egli è alla gioventù che esce dalle scuole pubbliche, innamorata del giusto e del buono non solo nella ragion privata, ma eziandio nella pubblica, che si appartiene di preparar l'opinione, affinchè siano recati in atto legislativo i provvedimenti atti a riparare questi mali, fondando lo Stato giuridico nella sua pienezza.

Intanto a menomare i mali discorsi, ed a preservare il sistema costituzionale dagli abusi più manifesti e più dannosi, io indicherò eziandio alcuni rimedi indiretti, ed altri secondari o piuttosto espedienti che pure avrebbero qualche efficacia sul migliore andamento della cosa pubblica. E innanzi tutto gioverà che ciascuna delle potestà che la nostra costituzione pone come essenziali, operi secondo suo diritto e secondo suo dovere, e che la inerzia e la mala abitudine non finiscano per cedere l'impero ai più audaci ed impronti. Così per mio avviso la Corona dee accuratamente serbare le prerogative che le accorda lo Statuto e mai lasciare che altri le usurpi, imperocchè quelle prerogative ben usate sia nella scelta dei ministri sia nello scioglimento della Camera possono in talune circostanze salvare il paese. E fra le prerogative della Corona pongo eziandio quella di vigilare che il suo governo non istenda radici partigiane nella giu-

stizia e nell'amministrazione, e dove ne vegga i segni ammonirlo e trattenerlo. Credo che un ministro, richiamato dal Re all'osservanza della equità nel momento che gli porge a firmare un decreto di nomina o di promozione, si rassegnerebbe ossequente all'ammonizione e ne prenderebbe norma per l'avvenire; tanto più che qui non si tratta d'indirizzo generale politico, ma di fatti peculiari.

Un altro punto importante è quello che oggi chiamasi formazione e condotta del Gabinetto, cioè del Consiglio dei ministri in quanto essi sono e si sentono in solido sotto un capo che è il presidente del consiglio medesimo: ora il Gabinetto è mediatore fra la Corona e il Parlamento, e fra i due rami del Parlamento medesimo. Il concetto del Gabinetto in Inghilterra fu opera lenta, e ognor progressiva durante due secoli. Come bene osserva il Gladstone, « la teorica del « governo misto e dei tre poteri, trasmessaci dagli an- « tichi e sopratutto da Cicerone nel suo libro della Re- « pubblica, è troppo fredda e cruda, nè corrisponde al- « l'indole della costituzione inglese, mancandovi un « elemento conciliatore, una specie di organo di com- « pensazione, che mantenga in bilancia le forze politi- « che, le coordini fra loro, e le indirizzi ai fini del civile « consorzio.... Il gabinetto è forse la più singolare « creazione del mondo politico nei tempi moderni, « non per la sua dignità, ma per la sua sottigliezza, « elasticità, e varietà, ed apparisce come il comple- « mento di un intero sistema: il quale sembra poter

« sfidare tutti i pericoli anche nelle età future, nè a
« tal uopo altro richiede che una perfetta lealtà, e
« una discreta intelligenza in coloro che lo adoperano.
« Questa istituzione che ha tanta parte nella vita
« politica inglese, agisce per tacito consenso, senza
« che la legge scritta o la costituzione contengano
« pur un verso che determini le sue relazioni col mo-
« narca, col parlamento e colla nazione, nè tampoco
« le relazioni dei suoi membri fra loro e col loro
« capo. Essa non fu il portato di un'idea preconcetta,
« nè l'attuazione di un disegno filosofico o di un
« principio astratto; ma l'azione lenta di forze in-
« visibili gli diè la struttura che il mondo oggi am-
« mira. Crebbe senza rumore, e si può dire di essa
« quel che il poeta (Heber's Palestine) dice del tempio
« di Gerusalemme: — Non risuonarono acciari bat-
« tuti dal pesante martello, ma il superbo edificio sorse
« come una palma gigantesca. [1] » Ora questa istituzione mentre dà maggior unità e consenso a tutti gli atti del governo, per quanto riguarda la questione che trattiamo, ha reso e tende a render più equa e temperata l'azione di ciaschedun ministro, e ad attutire in esso gli spiriti partigiani che deploriamo. [2]

[1] *Kins beyond sea* nella *North American Review,* Sept. e Oct. 1878, pag. 264.

[2] Un giovane egregio il Prof. GIORGIO ARCOLEO ha illustrato questo argomento in un volume testè pubblicato che ha per titolo: *Il Gabinetto nei governi parlamentari.* Napoli 1881. È lavoro di molto valore e mostra nell'autore il sentimento chiaro di tutti i problemi che agitano gli Stati odierni. Basti a provarlo la seguente citazione di un brano

Sebbene il Presidente dei ministri sia libero nella scelta dei colleghi che vuol presentare all' approvazione del Re, pure codesta scelta non dovrebbe che in rari casi e come per eccezione uscir fuori dai due rami del Parlamento. Nello spirito della costituzione è ovvio che l' uomo il quale è assunto al governo abbia avuto occasione di esprimere pubblicamente la propria opinione, si trovi in grado di difendere non solo ciò che è proprio del suo dicastero ma anche la politica in generale, infine ch' ei pure eserciti una autorità acquistata precedentemente sopra i membri del parlamento. Laonde il Presidente del Consiglio pur

importante col quale conclude il suo lavoro. « In questo saggio non ho « inteso che di rendermi ragione di alcuni difetti del governo parlamen- « tare comuni a tutti gli Stati del continente: difetto nello spirito delle « istituzioni più o meno dissimulato dal rapido e progressivo sviluppo « delle forme rappresentative. Ciò che al volgo non pare, e cerca rag- « giungere l' ideale suo con l'allargamento del suffragio, con l'onnipotenza « parlamentare, combattendo l'ingerenza dello Stato, la burocrazia, le tra- « dizioni, la gerarchia; proclamando come diritto fondamentale la parte- « cipazione di tutto ai poteri pubblici, considerati come mezzi al benes- « sere di ciascheduno in modo che l'organismo dello stato medesimo di- « venti un problema sociale da risolvere: ma la scienza deve preoccuparsi « della instabilità continua delle istituzioni, della mancanza di senso giu- « ridico nella vita pubblica, del pericolo che la Politica uccida il di- « ritto.... Il problema più grave della società moderna è: come accor- « dare un governo secondo legge con un governo secondo i partiti? Senza « la prima attenenza mancherebbe la tutela dei diritti, senza la seconda « mancherebbe la guarentigia delle forme parlamentari. » (pag. 216, 217). Un altro studio è apparso di questi giorni, che raccomando pure ai lettori, intitolato: *La scienza dell' amministrazione ed il diritto amministrativo*, del Prof. LUIGI MIRAGLIA, nel quale è posta pur net-

cercando uomini esperti delle materie da reggere, dovrà avere anche di mira l' elemento politico finchè questo titolo predomina sovra l'elemento tecnico. Ora in Italia noi abbiamo veduto avvenire di recente il contrario, e in cinque anni una diecina di ministri essere inopinatamente pescati fuori delle acque parlamentari. E perchè poi avessero qualche requisito politico, almeno apparente, si creavano senatori di botto, quasi questo bastasse ad infondere in essi l'arte parlamentare: nè ciò era senza scapito del Senato, prodigandosene il grado quasi in difetto di ogni altra qualità: certo non aggiunge prestigio o autorità a colui che di tal

tamente questione dà me trattata nel presente libro. « I vari partiti « legali, dic'egli, che si succedono al governo interpretano una diversa « direzione della cosa pubblica in conformità delle idee della maggio- « ranza del paese. Non si nega che l' amministrazione debba pure infor- « marsi a questa direzione del partito divenuto governo; bensì si cerca « di evitare che nei mutamenti di gabinetto la questione dei partiti as- « sorba l'amministrazione, ne muti l'indirizzo in tutte le sue parti, anche « in quelle che si prestano meno per la loro indole a cangiare, e sa- « crifichi la giustizia, e l'eguaglianza all' interesse egoistico di coloro « che mostrano di possedere nell'animo l'*idem sentire de republica*. « E tale scopo si raggiunge, quando vi sono leggi amministrative che « guarentiscono gli interessi dei cittadini dall'arbitrio del potere ese- « cutivo, giudici indipendenti, funzionari sicuri della loro posizione e se- « riamente responsabili, e bilanci con alcune spese fisse che si riferi- « scono ai supremi bisogni dello Stato sottratto alla lotta dei partiti « parlamentari (pag. 11). Questi scritti e quelli di Carlo F. Ferraris, e del Salandra mostrandoci che la gioventù studiosa si è data a meditare questi problemi importantissimi, ci danno grande conforto, e ci fanno sperare che la scienza amministrativa avrà anche in Italia cultori non meno ingegnosi ed assennati delle altre nazioni civili.

grado sia investito improvvisamente e soltanto per occasione.[1]

Fu suggerito talvolta l'esempio inglese di due segretari generali di ogni ministero, l'uno dei quali permanente, od amministrativo, l'altro, politico e transitorio insieme col ministro. Questi pubblici ufficiali permanenti (dice il Wood[2]) mantengono tutte le tradizioni dell'ufficio, e sbrigan tutti gli affari ordinari. Essi porgon consiglio, e sino ad un certo punto mettono freno ai nuovi ministri, sorti senza sufficiente esperienza; ma siccome d'altra banda la permanenza in un ufficio tende a cambiare l'usato sentiero in solco, per ciò il cambiamento del capo, quando è assistito da colui che sta sempre nell' ufficio, produce utili effetti in ogni parte dell'amministrazione.

Può chiedersi se convenga mantenere presso i principali ministeri un Consiglio, come dicono, superiore e si è molto disputato se meglio convenga avere una responsabilità per così dire accentrata in un solo o divisa in molti. Ma siccome il Consiglio non è un vincolo assoluto al ministro se non in pochi casi dalla legge prescritti, e siccome d'altra parte importa mantenere fissità nella giurisprudenza, e nell'interpretazione delle leggi, uniformità nei contratti, e nelle concessioni; ed alla compilazione dei regolamenti e dei disegni di legge non basta l'opera degli impiegati comuni nè quella di aiuta-

[1] Vedi l'ARCOLEO sopra cit. pag. 179 e seg.

[2] Citato da ALPHEUS TODDE — *On parliamentary governement in England.* Vol. II, Cap. 3.

tori avventizi, perciò è da riconoscere la necessità e la utilità di codesti Consigli, dei quali anzi parmi che si dovrebbe afforzare il prestigio e l'autorità. E l'esperienza dimostra che sono freno salutare, e quando il ministro ha voluto commettere un arbitrio, ha dovuto calpestarne gli avvisi, sicchè io non esito punto ad affermare la convenienza loro anche a moderare il governo di partito, e le sue tendenze sinistre ad insinuarsi nell' amministrazione e quindi ad esprimere il voto che non solo si debbano mantenere ma eziandio rinvigorire.

Queste quistioni costituzionali hanno moltissimi aspetti, ciascuno dei quali vorrebbe essere trattato con ampiezza di considerazioni, ma ciò mi distorrebbe dal mio tema, ed io ne tocco solo in quanto possano indirettamente ad esso collegarsi. Al qual risguardo a me pare che sarebbe anche da rivedere la legge delle incompatibilità parlamentari. Io dubito forte se il magistrato giudicante possa in nessun caso arrotarsi nei combattimenti della politica. Parmi eziandio che la presenza nella Camera del Sindaco di un comune o dei membri della deputazione provinciale, sia cagione prossima a tentazioni. Perchè costoro non possono per così dire far astrazione degli interessi locali che rappresentano, e il ministro concedendo o negando, proferisce loro una troppo grave seduzione a sacrificare il voto politico all' interesse della città o della provincia nativa. Sopratutto, notai fra i più gravi danni di alcune provincie che la deputazione la quale

dovrebbe essere intesa unicamente a ben amministrarle diventa invece centro elettorale, e si fa autrice o complice di politiche ingerenze. Io credo poi che dannosa e pericolosa sia la frequenza di avvocati esercenti nelle assembee deliberanti. Le cagioni son molte e notorie, e dalla esperienza riconfermate: chi vuol avere contezza dell'azione malaugurata che hanno gli avvocati nei parlamenti legga il Colletta, il Balbo, il Gioberti.[1] Ma considerando la cosa solo nel riguardo di che si tratta, è evidente che la professione loro li rende inchinevoli a farsi patrocinatori di questo o di quell'affare, e anche rispetto ai tribunali toccai il danno che dai deputati oranti nel foro e dagli influssi loro anche involontariamente deriva alla giustizia. La nostra Camera è composta per un terzo di avvocati, non so se tutti patrocinanti: certo la massima parte. Ora non sarebbe egli possibile almeno mettere un limite al numero di essi, provvedendo col sorteggio? come si fa oggi per le classi dei magistrati, e dei professori quando superano il numero di dieci, e per tutti gli altri impiegati quando superano il numero di venti: sorvolo non m' interno.

Checchè ne sia delle incompatibilità parlamentari, un punto gravissimo per l' avvenire delle istituzioni

[1] V. Colletta, *Storia del reame di Napoli,* Vol I, Lib. 1°. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia.* Lib. II, Cap. 7. Gioberti, *Del rinnovamento civile d' Italia,* Vol. I, Cap. 9. Vittorio Alfieri, (Vita. Ep. IV, Cap. 19 e 28) fulminava la licenza, l' insolenza e la tirannide avvocatesca.

è questo, che il deputato, mentre nella Camera dev' esser tutto cioè avere la pienezza della sua rappresentanza e delle sue prerogative, quando è fuori di parlamento non possegga privilegio sopra alcuno degli altri cittadini. Io credo cattiva la usanza, e generatrice di vanità e corruzione, onde il deputato è visitato e careggiato dai prefetti e dagli impiegati nelle provincie, gli si dà un posto migliore nelle ferrovie, persino leggo che in alcune mostre, come a spettacoli, mentre tutti pagano, egli ha l' ingresso libero e gratuito. Perchè tali favori? Spacciando protezione e grandezza si falsa il carattere austero del deputato, e se le due iniziali M. P. (*Member Parliament*) sono in Inghilterra un titolo di rispetto personale, non danno però che io sappia alcun vantaggio materiale, e neppure apparenza di maggioreggiare. Nè saprei lodare le domande che si fanno e si esaudiscono d' inviare deputazioni a qualsivoglia cerimonia abbia un poco d' importanza. Si innalza un monumento? Si apre una sala? Si accompagna un feretro? Ecco subito una deputazione del Senato e della Camera la quale è ricevuta con onori reali a suon di tamburo, come la sovranità sia impersonata in essa, e poi vengono cerimonie e banchetti e feste d' ogni maniera. Persino le Commissioni che vanno per inquirere sopra elezioni o sopra qualsiasi altro argomento sono ricevute dalle autorità, e festeggiate dalle popolazioni, il che farebbe in Inghilterra la più grande meraviglia. Tutto ciò a me sembra non iscevro da pericolo di guastare lo

spirito delle istituzioni, e di dare al popolo idee false, perchè spontaneo gli nasce il pensiero che presentando le suppliche ai deputati, da costoro pioveranno le grazie, e assai meno si briga di sapere se facciano o no buone leggi.

Parecchie modificazioni nel regolamento della Camera tornerebbero utili al fine che ci proponiamo. Tale sarebbe quella di scemare l' importanza delle Giunte e massime dei relatori loro. Egli è sopratutto nella Giunta generale del bilancio che apparvero inconvenienti non lievi. Lasciamo stare che la Giunta non paga di riferire com' è suo còmpito, vuol ingerirsi talvolta nei modi di amministrazione, e anche nella politica. Ma ogni ministro sa che il relatore di un bilancio è un personaggio col quale talvolta bisogna venire a patti. Il ministro avrà per esempio proposto un aumento di dotazione ad un capitolo del bilancio perchè lo stima necessario al pubblico servizio. Il relatore glielo nega sotto colore di rigorose economie, ma poi cede pur che si aumenti anche la dotazione di un altro istituto che interessa la sua provincia. E il ministro non crede di mancare al suo dovere facendo un atto di favore, perchè il vantaggio del servizio publico in generale scusa la propria coscienza. Invero non sarebbero lecite le conferenze fra i relatori della Giunta e gli impiegati superiori dei ministeri, ma si tengono. Allo stesso ministro le dimande dovrebbero essere indirizzate per iscritto a mezzo della presidenza della Camera, chiamandolo dove occorre a dare di per-

sona schiarimenti alla Giunta plenaria; ma queste buone pratiche a poco a poco vanno in disuso, non già che manchino le corrispondenze scritte, o le adunanze ove il ministro intervenga, ma le une e le altre sovente non sono che la forma esteriore di ciò che in privati colloqui è stato concordato.

E poichè mi è accaduto di parlare di bilancio, un punto importante sarebbe di sottrarre alla discussione annua quella parte delle spese pubbliche che nasce da leggi in atto, le quali non si tratta in quel momento di mutare. Così gli inglesi non ritornano mai, come noi facciamo, a rimettere in discussione tutta quella parte di bilancio che si chiama intangibile, ma discutono soltanto quella parte che ha bisogno di speciale legge, o stanziamento che si rinnuova ogni anno. Nè certamente il bilancio è appo loro una specie di tessera per introdursi a parlare di tutte le cose possibili, posto che ogni cosa ha una relazione più o meno remota con esso; ma il dibattito vien sobriamente mantenuto nei limiti richiesti dalla ragione o dalla opportunità.

Finalmente un altro punto che a prima giunta non pare aver diretto rapporto coll'argomento che trattiamo, e pure ne ha moltissimo, è la frequenza delle crisi ministeriali, e il nascer loro all'oscuro, sovra incidenti, non sopra questioni vitali. Si comprende che quando vi ha una grande questione dinanzi al Parlamento anche un incidente di essa possa avere un significato di fiducia o di sfiducia in quanto che anti-

cipa il giudizio della Camera,[1] ma in generale questo porre le questioni di fiducia in un episodio insignificante, o peggio ritirarsi senza discussione, o peggio ancora serbar dopo il silenzio intorno alle cagioni della crisi, e al programma del nuovo ministero, tutto ciò corrompe le vitali sorgenti della vita costituzionale. Ben a ragione Guglielmo Pitt alla Camera, che gli era ostile, domandava un *fair play* cioè una solenne occasione di dibattito prima di rassegnare l' ufficio. Procedendo diversamente si formano nell' ombra accolte d' uomini che pensano diversamente fra loro, ma che per rancori o cupidigia di potere son pronti a trovarsi d' accordo anche cogli avversari, pur di negare al Gabinetto le forze della sussistenza. Ma questo punto vorrebbe essere svolto ampiamente, e richiederebbe per se solo un libro: imperocchè è uno dei più sostanziali per l' esercizio regolare della costituzione.

Io ho toccato a tanti e si vari soggetti al solo intento di mostrare che, se ogni potestà costituzionale adempiesse attivamente gli uffici propri, se il Gabinetto serbasse quell' unità che gli è congenita sotto la vigilanza del suo capo, se non cedesse che a sfiducia espressa in questioni vitali, se i Consigli superiori che assistono il ministro fossero resi più forti e più liberi nel seno stesso di ogni dicastero, se si introducesse un segretario generale permanente e che mantenga

[1] Così fu interpretato il caso del 18 marzo 1876. La questione era sull' esercizio ferroviario da parte dello Stato, l' incidente fu il differimento di altre interpellanze.

le tradizioni dell' amministrazione centrale, se le incompatibilità fossero meglio regolate, se il bilancio in alcune parti sostanziali fosse sottratto alle disputazioni annue, se il regolamento della Camera fosse migliorato, se la posizione del deputato altissima nell' assemblea legislativa perdesse ogni attrattiva fuori di essa; se insomma la costituzione dello Stato fosse praticata più secondo il suo spirito; codesto avrebbe una notevole efficacia a frenare gli abusi onde abbiamo parlato. Ma di questo genere rimedi al tutto indiretti sarebbe il numero grandissimo, e si troverebbe in ogni ordine di fatti pubblici. Ed a me par tempo di finire.

Dissi già nella prefazione che l' accusa mossami di avere in un discorso tenuto a Napoli offeso le prerogative del Parlamento, m' indusse a pigliar la penna. Ma dalle considerazioni sul caso particolare fui naturalmente condotto a meditare sopra i modi onde le istituzioni parlamentari si svolgono, e mi apparvero in tutta la gravità loro taluni problemi, che sinora gli scrittori più sommi di diritto costituzionale o hanno trascurato, o appena accennarono non dando ad essi la debita importanza. Imperocchè l' ordinamento del governo, la maniera delle elezioni, le guarentigie della rappresentanza non sono al certo l' obbietto precipuo al quale mira il cittadino. Il quale vuole godere la massima libertà personale che sia compatibile colla sicurezza sociale, vuole che la giustizia sia fatta sempre e imparzialmente, vuole che l' amministrazione sia condotta con facilità, speditezza, e regolarità e col

rispetto del diritto di tutti. È questo, secondo la frase moderna, il contenuto vero e sostanziale delle istituzioni politiche, le quali perciò si riguardano piuttosto come mezzi al fine di assicurare siffatti beneficii al cittadino. Ciò posto, la ragione e la esperienza dimostrano che il governo parlamentare è un governo di partito, e come tale ha la tendenza a favorèggiare gli amici, e ad opprimere gli avversari, e quindi s' ingerisce indebitamente nella giustizia e nell' amministrazione, e ne perturba l' andamento, e ne guasta gli effetti salutari. Di tal guisa la forma distrugge la sostanza, e i mezzi tanto vantati a guarentigia, si trovano essere in contraddizione col fine. Ora se questi fatti fossero inevitabili, bisognerebbe concluderne che il governo parlamentare poco s' addice a più matura civiltà. Io son lungi dal pronunziare siffatta sentenza, anzi mi sforzai di delineare alcuni rimedi che mi parrebbero convenienti a prevenire il male o a ripararlo; ma non dubito di affermare che il problema proposto affaticherà ancora lungamente le menti degli studiosi. Io sarò pago di averli chiamato a meditare intorno a siffatto tema, e di avere lumeggiato taluno dei suoi aspetti più degni di nota. Ma ciò che mi pare indubitabile si è questa conclusione: che la durata e la efficacia del sistema parlamentare dipenderanno molto dal suo collegamento con ordini tali, i quali salvino la giustizia e l' amministrazione dalla ingerenza dei partiti politici.

INDICE

CAPITOLO II.

DI ALTRI MALI CONSEGUENTI DAL GOVERNO DI PARTITO. INDEBITA INGERENZA NELLA GIUSTIZIA E NELL' AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO III.

SE SIA POSSIBILE UN GOVERNO PARLAMENTARE SENZA PARTITI.

CAPITOLO IV.

DEI RIMEDI.